



Міністерство розвитку
громад і територій України

ПУБЛІЧНЕ ІНВЕСТИВАННЯ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

СПРОМОЖНОСТІ, ПРОГАЛИНИ
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ



alinea

ПУБЛІЧНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

СПРОМОЖНОСТІ, ПРОГАЛИНИ
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

ЗМІСТ

ВСТУП	8
1. РЕЗЮМЕ	9
Публічне інвестування – відповідальність всіх рівнів врядування	9
Горизонтальна і вертикальна координація публічного інвестування дозволяє зробити більше за менші кошти	9
Нові можливості для створення ефективної системи публічного інвестування	9
Основні висновки дослідження	10
Основні рекомендації	11
2. АНАЛІЗ СПРОМОЖНОСТЕЙ	15
СПРОМОЖНІСТЬ 1. Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке враховує особливості/специфіку регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, спрямоване у майбутнє та узгоджене з національними цілями	17
1.1. Міжнародний досвід	17
1.2. Аналіз законодавства	20
1.3. Аналіз практик публічного інвестування	30
1.4. Прогалини (проблемні питання)	41
1.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	44
СПРОМОЖНІСТЬ 2. Координувати секторальні політики з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу	48
2.1. Міжнародний досвід	48
2.2. Аналіз законодавства	50
2.3. Аналіз практик публічного інвестування	53
2.4. Прогалини (проблемні питання)	62
2.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	63
СПРОМОЖНІСТЬ 3. Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення економії на масштабі	65
3.1. Міжнародний досвід	65
3.2. Аналіз законодавства	67
3.3. Аналіз практик публічного інвестування	70
3.4. Прогалини (проблемні питання)	72
3.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	73
СПРОМОЖНІСТЬ 4. Залучати представників заінтересованих сторін до планування з метою підвищення якості та підтримки інвестиційних рішень та щоб попередити ризики нечесного впливу з боку окремих заінтересованих груп	75
4.1. Міжнародний досвід	75
4.2. Аналіз законодавства	78
4.3. Аналіз практик публічного інвестування	87
4.4. Прогалини (проблемні питання)	102
4.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	104

СПРОМОЖНІСТЬ 5. Провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання	106
5.1. Міжнародний досвід	106
5.2. Аналіз законодавства	109
5.3. Аналіз практик публічного інвестування	110
5.4. Прогалини (проблемні питання)	119
5.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	120
СПРОМОЖНІСТЬ 6. Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами	122
6.1. Міжнародний досвід	122
6.2. Аналіз законодавства	124
6.3. Аналіз практик публічного інвестування	126
6.4. Прогалини (проблемні питання)	128
6.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	129
СПРОМОЖНІСТЬ 7. Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій	131
7.1. Міжнародний досвід	131
7.2. Аналіз законодавства	132
7.3. Аналіз практик публічного інвестування в регіонах	134
7.4. Прогалини (проблемні питання)	149
7.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	150
СПРОМОЖНІСТЬ 8. Мобілізувати фінансування від приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів	152
8.1. Міжнародний досвід	152
8.2. Аналіз законодавства	154
8.3. Аналіз практик публічного інвестування	157
8.4. Прогалини (проблемні питання)	161
8.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	162
СПРОМОЖНІСТЬ 9. Забезпечити прозорі, конкурентоспроможні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю	164
9.1. Міжнародний досвід	164
9.2. Аналіз законодавства	166
9.3. Аналіз практик публічного інвестування	168
9.4. Прогалини (проблемні питання)	174
9.5. Рекомендації щодо розв'язання проблемна всіх рівнях врядування	175
СПРОМОЖНІСТЬ 10. Розробити та використовувати систему моніторингу показників на реалістичних засадах, яка б стимулювала досягнення цілей	176
10.1. Міжнародний досвід	176
10.2. Аналіз законодавства	178
10.3. Аналіз практик публічного інвестування	182
10.4. Проблемні питання (прогалини)	191
10.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування	192
СПРОМОЖНІСТЬ 11. Проводити та використовувати регулярне оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post)	194
11.1. Міжнародний досвід	194
11.2. Аналіз законодавства	195
11.3. Аналіз практик публічного інвестування	195
11.4. Прогалини (проблемні питання)	201
11.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування	202

СПРОМОЖНІСТЬ 12. Використовувати інформацію моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень	203
12.1. Міжнародний досвід	203
12.2. Аналіз законодавства	204
12.3. Аналіз практик публічного інвестування	207
12.4. Прогалини (проблемні питання)	210
12.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на обласному та місцевому рівнях	210
СПРОМОЖНІСТЬ 13. Проводити моніторинг та управління ризиками для добросовісності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу	212
13.1. Міжнародний досвід	212
13.2. Аналіз законодавства	214
13.3. Аналіз практик публічного інвестування	216
13.4. Прогалини (проблемні питання)	220
13.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на обласному та місцевому рівнях	221
СПРОМОЖНІСТЬ 14. Заохочувати «краще регулювання» на субнаціональному рівні та узгодженість на всіх рівнях врядування	223
14.1. Міжнародний досвід	223
14.2. Аналіз законодавства	225
14.3. Аналіз практик публічного інвестування	227
14.4. Прогалини (проблемні питання)	232
14.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування	233
СПРОМОЖНІСТЬ 15. Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій	235
15.1. Міжнародний досвід	235
15.2. Аналіз законодавства	237
15.3. Аналіз практик публічного інвестування	238
15.4. Прогалини (проблемні питання)	244
15.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на обласному та місцевому рівнях	245
3. ПРОГАЛИНИ	246
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ	272
5. ДОДАТКИ	319
Додаток 1. Рекомендація Ради ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування	319
Додаток 2. Опис методології дослідження спроможності до ефективного публічного інвестування	325
Додаток 3. Форма запитуваних матеріалів для аналізу спроможностей	334
Додаток 4. Форма самооцінки стейкхолдерів з питань спроможності до ефективного публічного управління	337
Додаток 5. Форма аналізу стейкхолдерів для підготовки карти стейкхолдерів області	351
Додаток 6. Анкета опитування стейкхолдерів	352
Додаток 7. Анкета опитування бенефіціарів	370
Додаток 8. Запитання для інтерв'ю та фокус-груп з стейкхолдерами	381

Додатки до спроможності 1.	385
Додаток 1.1. Перелік стратегічних планувальних документів національного рівня в Україні	385
Додаток 1.2. Приклад структури сторінок офіційного сайту Чернігівської ОДА, які присвячені стратегічному плануванню	386
Додаток 1.3. Перелік обласних програм, які перебувають на контролі в Черкаській обласній раді станом на 12.06.2020	388
Додаток 1.4. Чинні обласні програми (зі змінами) Чернігівської області	397
Додатки до спроможності 4.	408
Додаток 4.1. Медіаплан для проєкту «Велике будівництво»	408
Додатки до спроможності 7.	410
Додаток 7.1. Нормативні документи	410
Додаток 7.2. Нормативна база	411
Додаток 7.3. Проєкти міжнародних організацій в м. Черкаси	412
Додатки до спроможності 8.	416
Додаток 8.1. Перелік об'єктів, щодо яких планується застосовувати механізм державно-приватного партнерства в Чернігівській області	416
Додатки до Спроможності 9.	433
Додаток 9.1. Основні нормативно-правові акти, які регулюють питання проведення процедур закупівель	433
Додатки до Спроможності 10.	434
Додаток 10.1. Звіт про результати реалізації проєктів регіонального розвитку, визначених планом заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку	434
Додаток 10.2. Звіт про результати проведення моніторингу виконання плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку	435
Додаток 10.3. Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету	436

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ – ЗАПОРУКА УСПІХУ ГРОМАД ТА РЕГІОНІВ!

Сьогодні в Україні здійснюються важливі реформи, які визначають портрет нашої держави на багато років вперед. Децентралізація та нова державна регіональна політика відкрили можливості для розвитку територіальних громад, суттєво підвищили роль і значення регіонів та кожної громади в суспільстві та країні.

Динамічний розвиток регіонів – наше стратегічне завдання. Саме тому сучасна регіональна політика спрямована на стале економічне зростання, створення нових робочих місць, посилення інвестиційного капіталу, підвищення згуртованості та конкурентоспроможності громад і регіонів.

У 2018 році Україна приєдналась до Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях влади. Це засвідчило готовність нашої держави впроваджувати заходи з реформування системи управління публічними інвестиціями. Зокрема, забезпечити її стабільність, прозорість, ефективність, зменшення корупційних ризиків на всіх етапах реалізації інвестиційних проєктів.

За ініціативи Мінрегіону та завдяки підтримці проєкту SURGe «Супровід урядових реформ в Україні», вперше з моменту приєднання України до вищезгаданих Рекомендацій ОЕСР було проведено глибоке дослідження «Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини і рекомендації».

Дослідження включає кращий міжнародний досвід, думки фахівців Мінрегіону та представників обласних державних адміністрацій щодо основних питань публічного інвестування.

Результати дослідження є ґрунтовними. Це своєрідна збірка практичних рекомендацій, які допоможуть покращити публічне інвестування у регіонах та громадах на всіх рівнях – урядовому, обласному та місцевому.

У Мінрегіоні враховують запропоновані рекомендації. Відтак, готується низка змін до чинного законодавства з питань регіональної політики. Зокрема, Урядом підготовлено та зареєстровано у Верховній Раді України законопроєкти щодо внесення змін до Бюджетного кодексу (в частині вдосконалення інвестування через державний фонд регіонального розвитку), законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про стимулювання розвитку регіонів». Значна частина рекомендацій також знайшла своє практичне відображення у Плані заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року.

Завдяки успішному співробітництву з проєктом SURGe «Супровід урядових реформ в Україні» та підтримці Уряду Канади кількість ініціатив з підвищення ефективності використання інвестиційних ресурсів буде збільшуватися.

Впевнений, тісна співпраця органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування різних рівнів врядування між собою, використання професійного досвіду та підтримки з боку наших канадських партнерів є передумовою ефективності публічного інвестування. В результаті це забезпечить динамічний розвиток та добробут територіальних громад та регіонів України.



Олексій ЧЕРНИШОВ

Міністр розвитку громад та територій України

ВСТУП

Аналітичний звіт «Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини і рекомендації» підготовлено групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках Проєкту SURGe «Супровід урядових реформ в Україні», який фінансується Урядом Канади і впроваджується консалтинговою компанією Alinea International.

Звіт містить аналіз спроможностей центральної, регіональної та місцевої влади у сфері публічного інвестування на основі відповідних рекомендацій та принципів визначених Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР), перелік існуючих прогалин та рекомендації щодо їх вирішення на всіх рівнях врядування.

Міжнародний досвід описаний в аналітичному звіті базується на матеріалах Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government», які знаходяться у відкритому доступі¹.

В рамках роботи над аналітичним звітом було проведено комплексне дослідження стану і проблем публічного інвестування в пілотних регіонах Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» – в Черкаській і Чернігівській областях. Обговорення та верифікація виявлених прогалин щодо публічного інвестування на всіх рівнях врядування були проведені з представниками відповідних стейкхолдерів та бенефіціарів у пілотних областях, представниками підрозділів обласних державних адміністрацій відповідальних за економічний розвиток в 15 областях України, а також з представниками Міністерства розвитку громад і територій України².

АВТОРИ: Олена Нижник, Анатолій Ткачук, Юрій Третяк (керівник групи радників) і Василь Федюк.

Цей звіт буде корисним для фахівців, що займаються питаннями формування та реалізації державної регіональної і секторальних (інвестиційних) політик; представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які займаються плануванням, фінансуванням, реалізацією, моніторингом та оцінкою публічних інвестиційних проєктів місцевого і регіонального розвитку; народних депутатів України; міжнародних партнерів залучених у реформування державної регіональної та секторальних (інвестиційних) політик спрямованих на гармонійний регіональний розвиток в Україні; студентів вищих навчальних закладів та науковців.

¹ www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm

² Більш детально опис методології оцінки ефективності публічного інвестування представлено в Додатку 2 до Аналітичного звіту

ПУБЛІЧНЕ ІНВЕСТУВАННЯ – ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВСІХ РІВНІВ ВРЯДУВАННЯ

Темп розвитку економіки держави значною мірою залежить від сукупного розміру інвестицій, які реалізуються у відповідній країні. Основну частину таких інвестицій в Україні складають інвестиції приватного сектору (більше 400 млрд грн або 68,7% загального обсягу капітальних інвестицій (КІ) в 2019 році). Проте публічні інвестиції, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях (майже 86 млрд грн або 14,6% загального обсягу КІ в 2019 році), є ключовими для багатьох сфер інвестування – інфраструктура, освіта, людський капітал, які не мають особливої привабливості для приватного бізнесу. Саме публічні інвестиції дозволяють підвищити якість життя громадян, створюють привабливість держави, регіонів та громад для приватних інвесторів.

ГОРИЗОНТАЛЬНА І ВЕРТИКАЛЬНА КООРДИНАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ДОЗВОЛЯЄ ЗРОБИТИ БІЛЬШЕ ЗА МЕНШІ КОШТИ

Публічне інвестування здійснюється в різних секторах та на різних рівнях врядування, що потребує формування механізму багаторівневого управління та координації. Майже 2/3 обсягу публічних інвестицій (56 млрд грн) витрачається місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на субнаціональному рівні – в регіонах та громадах. Інвестиційні проекти за кошти державного бюджету також впроваджуються на певній території та мають вплив на розвиток територіальних громад та/або регіонів. Враховуючи важливість публічного інвестування для розвитку громад та регіонів, забезпечення координації інвестицій в різних секторах і на всіх рівнях врядування в поєднанні з підвищенням якості управління публічним інвестуванням є критично важливим та дозволяє отримати більшого результату за менші публічні кошти.

НОВІ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

Завдяки приєднанню в 2018 році України до рекомендацій Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) з питань ефективного публічного інвестування та зобов'язань їх виконувати з'являються передумови та нові можливості для формування ефективної системи публічного інвестування. Відтепер державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування можуть керуватися відповідними принципами у сфері публічного інвестування, вивчати і застосовувати кращий міжнародний досвід, формувати й розвивати окреслені ОЕСР спроможності у сфері публічного інвестування, впроваджувати чіткі й зрозумілі правила і стандарти та передові практики. Проте реальне запровадження у практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування принципів публічного інвестування ОЕСР потребує запровадження низки заходів адаптаційного характеру, зокрема вдосконалення законодавства, які мають базуватись на оцінці реальної ситуації у сфері публічного інвестування в Україні.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Планування публічних інвестицій недостатньою мірою враховує специфіку розвитку регіонів і громад та не узгоджується з стратегічними цілями на національному та субнаціональному рівнях

- В Україні відсутня єдина узгоджена система підготовки стратегій, програм/планів та інвестиційних проєктів. Процеси стратегування, програмування/планування розвитку не пов'язані між собою від національного до регіонального і місцевого рівнів та не узгоджені з процесом бюджетування.
- Неузгодженість процесів стратегування, програмування, та бюджетування (публічного інвестування) на всіх рівнях врядування спричиняє формальний характер існуючих механізмів публічного інвестування, який не забезпечує реалізацію задекларованих стратегічних цілей.
- Публічні інвестиції, які плануються та реалізуються в регіонах за кошти секторальних міністерств не аналізуються на предмет їх впливу на досягнення стратегічних цілей розвитку регіонів і суміжні сектори регіональної економіки та розвиток людського капіталу.
- Вивчення потреб бенефіціарів та їх залучення до процесу публічного інвестування ще не є усталеною управлінською практикою на всіх рівнях врядування.
- Не забезпечується взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру. Інвестиційні проєкти, які фінансуються за публічні кошти, практично повністю орієнтуються на тверду інфраструктуру і не враховують важливість інвестування у людину.
- Спорадичне планування інвестицій поза межами розробленої стратегії не забезпечують комплексний та плановий розвиток територій, а створюють лише електоральну привабливість ініціаторам таких інвестицій.

Вертикальна та горизонтальна координація публічних інвестицій є слабкою та має формальний характер

- Відсутня належна координація державних політик секторальних міністерств в регіонах та територіях на всіх етапах публічного інвестування. Мінрегіон не може забезпечувати координацію різних центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) через відсутність таких інструментів, зокрема у Регламенті Уряду.
- Недостатньою є координація та синхронізація публічних інвестицій на регіональному рівні. Міжсекторальне узгодження пріоритетів публічних інвестицій не є звичайною практикою для структурних підрозділів облдержадміністрацій в процесі стратегування та програмування вирішення проблем в різних сферах розвитку.
- Не застосовуються механізми співфінансування та реалізації різними центральними та місцевими органами влади інтегрованих інвестиційних проєктів за публічні кошти.
- Договірні відносини обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері публічного інвестування не є поширеною практикою публічного управління. Наразі застосовуються переважно механізми співфінансування інвестиційних проєктів з різних місцевих бюджетів та державного бюджету (наприклад, державний фонд регіонально розвитку).
- Договори співробітництва територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво) залишаються наразі найпоширенішими формами міжюрисдикційної координації.

Фінансування публічних інвестиційних проєктів є непрогнозованим та здійснюється без належної попередньої оцінки

- Обсяги надходжень з державного бюджету місцевим бюджетам за різними субвенціями є непрогнозованими та порядок їх використання може змінюватися з року в рік. Фінансування проєктів не є гарантованим через надто пізнє або непропорційне надходження публічних коштів.
- Має місце значний політичний вплив на прийняття рішень з відбору проєктів на фінансування за публічні кошти.
- Органи влади субнаціонального рівня не мають достатньої інституційної спроможності та компетенцій щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій.
- Не використовується належним чином потенціал наявних інституцій (на центральному рівні) у сфері розвитку малого і середнього бізнесу (МСБ), залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), підтримки експорту та проєктів державно-приватного партнерства (ДПП).
- Моніторинг та оцінювання публічних інвестицій має формальний характер та не спрямований на досягнення результату.
- Регіональна статистика не достатньо відповідає цілям нової державної регіональної політики та публічного інвестування. Місцева статистика практично відсутня та має бути створена відповідно до змін адміністративно-територіального устрою та повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад.
- Практично в усіх стратегічних та програмних документах різного територіального рівня розділи, присвячені моніторингу та оцінюванню мають формальний характер та не містять показників результату.
- Моніторинг та оцінка результативних показників стратегічних та програмних документів, як правило, не беруться до уваги для прийняття (коригування) відповідних управлінських рішень.
- Українське законодавство не передбачає обов'язкове (ex-post) оцінювання результативності публічного інвестування.
- Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи інвестиційних проєктів. Агенції регіонального розвитку не спроможні забезпечити необхідну зовнішню експертизу у всіх сферах.

ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Планування

1. Розробити та ухвалити рамковий закон, яким врегулювати питання створення зрозумілої та ієрархічної системи стратегічного планування в Україні, передбачити типи документів стратегічного планування, процедуру затвердження, порядок узгодження між собою, порядок реалізації, моніторингу і оцінювання результативності стратегічних планувальних документів.
2. Передбачити зміни до Бюджетного кодексу України, які встановлюватимуть зв'язок між стратегічними планувальними документами регіонів, територіальних громад та їх річними програмами соціально-економічного розвитку.
3. Внести зміни до чинного законодавства в частині доповнення повноважень Мінрегіону щодо надання висновків щодо:

- територіального впливу проєктів нормативно-правових актів, що розробляються центральними органами виконавчої влади;
 - узгодження проєкту регіональної стратегії з Державною стратегією регіонального розвитку.
4. Визначити механізм узгодження стратегій розвитку громад з Державною стратегією регіонального розвитку і регіональними стратегіями розвитку. Створити методичну базу для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення стратегій розвитку регіонів та територіальних громад, виходячи із функціональних типів територій, до яких відносяться громади: сільські громади в несприятливих умовах; регіональні полюси економічного зростання; території природно-заповідного фонду; прикордонні території в несприятливих умовах.
 5. Врегулювати прогалини, що виникли через скасування наказу Мінекономіки щодо методичних рекомендацій з розробки регіональних цільових програм. Нормативно врегулювати питання розроблення та реалізації місцевих цільових програм.
 6. Ухвалити необхідні нормативні рішення, щодо запровадження в практику публічного інвестування методологію «Управління, орієнтоване на результат» (RBM) та «Гендерно орієнтований аналіз плюс» (GBA+) на національному, регіональному та місцевому рівнях.
 7. Передбачити пріоритет реалізації комплексних проєктів регіонального розвитку, які крім твердої інфраструктури, передбачають інвестування у людський капітал, через внесення, зокрема, відповідних змін у Порядок відбору проєктів регіонального розвитку для їх фінансування за кошти державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Координація

1. Внести зміни у Регламент Кабінету Міністрів України, що забезпечать обов'язкову участь Мінрегіону у погодженні проєктів нормативно-правових актів (НПА) з метою оцінки їх впливу на регіональний розвиток та підготовки відповідного висновку до проєкту.
2. Підготувати методіку оцінювання впливу проєкту НПА на регіональний розвиток.
3. Впровадити в практику розгляду проєктів НПА, що можуть мати суттєві впливи на регіони в цілому чи окремі території, зокрема, проведення онлайн консультацій із заінтересованими сторонами в регіонах. Створити у регіонах ради регіонального розвитку для обговорення питань збалансованого розвитку регіонів та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку.
4. Передбачити можливість підготовки багатосторонніх договорів про спільне фінансування проєктів регіонального розвитку за рахунок різних розпорядників бюджетних коштів.
5. Внести зміни до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації та про центральні органи виконавчої влади, які врегулюють питання укладання договорів між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо спільного інвестування окремих проєктів регіонального розвитку (договір про інтегрований проєкт регіонального розвитку).

Фінансування

1. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши прив'язку бюджетів – державного та місцевих (обласного та територіальних громад) до стратегічних планувальних документів.
2. Забезпечити тісне співробітництво спеціалізованих інституцій національного рівня (Офіс з розвитку підприємництва та експорту, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest тощо) з агенціями регіонального розвитку (АРР), обласними державними адміністраціями (ОДА) та органами місцевого самоврядування для підтримки їх розвиткових ініціатив.
3. Запровадити механізм фінансових стимулів для реалізації інвестиційних проєктів за участю представників декількох юрисдикцій.
4. Активно використовувати механізм державно-приватного партнерства для залучення приватних інвестицій як додатковий ресурс для реалізації інвестиційних проєктів в інтересах та з врахуванням потреб різних груп жителів територіальних громад та регіонів.

Моніторинг і оцінка

1. Удосконалити систему статистичних спостережень, зорієнтувавши її на збирання показників, необхідних для стратегічного прогнозування та планування розвитку територіальних громад та регіонів.
2. Унести зміни у законодавство, що встановлює вимоги до стратегічних планувальних документів, проєктів, що фінансуються за публічні кошти, передбачивши зв'язок цілей, завдань, заходів із вимірюваними показниками, що визначаються для здійснення об'єктивного моніторингу та оцінювання результатів.
3. Удосконалити законодавство в частині оцінки та відбору проєктів на фінансування за публічні кошти в частині застосування зовнішньої експертизи.
4. Запровадити обов'язкове ex-post оцінювання результативності публічного інвестування для всіх типів інвестиційних проєктів.

Інституційна спроможність

Обмеженість інституційної спроможності до ефективного публічного інвестування на різних рівнях врядування значно зменшує ефективність публічних інвестицій. Необхідним є створення необхідних умов та механізмів розвитку потенціалу органів виконавчої влади та самоврядування, що дозволить їм:

1. Здійснювати стратегічне планування публічних інвестицій, яке враховує особливості територій та потреби різних груп мешканців громад та регіонів, орієнтоване на результат, є реалістичним, далекоглядним та узгодженим з державними пріоритетами та цілями розвитку.
2. Проводити якісну комплексну ex-ante оцінку для відбору інвестиційних проєктів.
3. Брати участь в прозорих та конкурентних закупівлях.
4. Отримувати якісні та доступні необхідні технічні та управлінські знання щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінки публічних інвестицій.

5. Забезпечити координацію, взаємодію, інформування на регіональному й місцевому рівнях влади, підвищити якість розроблення інвестиційних проєктів, ширше використання різних інструментів та механізмів фінансування, включаючи й державно-приватне партнерство та міжмуніципальне співробітництво.
6. Продувати необхідні дані на національному та субнаціональному рівнях та перетворювати їх на доказову базу для прийняття відповідних управлінських рішень в сфері публічного інвестування.
7. Забезпечити недопущення політичного впливу й недоброчесності у сфері публічного інвестування, в т. ч. через механізм аналізу й управління ризиками у проєктній діяльності, спрощення регулювання на основі пропозицій представників громадськості та бізнесу, проведення політики мінімального втручання у чинне регулювання задля його стабільності.
8. Започаткувати платформи діалогу між органами публічної влади та підприємцями, проводити консультації щодо напрямів та можливостей розвитку територій, місця і ролі у цих процесах публічних та приватних інвесторів, отримання можливих результатів для громади від реалізації проєктів державно-приватного партнерства.
9. Вдосконалювати інституційне середовище та процедури для підвищення ефективності публічного інвестування.

Дотримання запропонованих рекомендацій дозволить досягти в перспективі суттєвих результатів щодо розв'язання встановлених проблем (прогалин) та сприятиме підвищенню ефективності використання публічних інвестицій в Україні відповідно до принципів ОЕСР.

Запропоновані у звіті рекомендації та пропозиції будуть корисними для органів публічної влади, що розробляють чи реалізують політику у різних сферах, які потребують максимально ефективного використання публічних інвестицій.

АНАЛІЗ СПРОМОЖНОСТЕЙ

2.

ПРИНЦИПИ ТА СПРОМОЖНОСТІ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТИВАННЯ ВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ (ОЕСР)

ТАБЛИЦЯ 1. Узгодження спроможностей і принципів ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування.

15 СПРОМОЖНОСТЕЙ	12 ПРИНЦИПІВ ОЕСР
1. Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке враховує особливості/специфіку регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, спрямоване у майбутнє та узгоджене з національними цілями	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 1: Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць
2. Координувати секторальні політики з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 2: Запровадити ефективні інструменти координації на всіх рівнях врядування
3. Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення економії на масштабі	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 3: Координувати горизонтально діяльність органів врядування на субнаціональному рівні для досягнення відповідного масштабу інвестування
4. Залучати представників заінтересованих сторін до планування з метою підвищення якості та підтримки інвестиційних рішень та щоб попередити ризики нечесного впливу з боку окремих заінтересованих груп	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 5: Співпрацювати із заінтересованими сторонами протягом усього циклу інвестування
5. Провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 4: Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики публічного інвестування
6. Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами	ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 9: Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми

15 СПРОМОЖНОСТЕЙ	12 ПРИНЦИПІВ ОЕСР
<p>7. Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 9: Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми</p>
<p>8. Мобілізувати фінансування від приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 6: Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ</p>
<p>9. Забезпечити прозорі, конкурентоспроможні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 11: Підтримувати прозорість та стратегічну націленість публічних закупівель</p>
<p>10. Розробити та використовувати систему моніторингу показників на реалістичних засадах, яка б стимулювала досягнення цілей</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 8: Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на основі здобутого досвіду</p>
<p>11. Проводити та використовувати регулярне оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post)</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 8: Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на основі здобутого досвіду</p>
<p>12. Використовувати інформацію моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 8: Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на основі здобутого досвіду</p>
<p>13. Проводити моніторинг та управління ризиками для доброчесності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 10: Вимагати належного і прозорого управління</p>
<p>14. Заохочувати «краще регулювання» на субнаціональному рівні та узгодженість на всіх рівнях врядування</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 12: Прагнути якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях врядування</p>
<p>15. Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій</p>	<p>ПРИНЦИП/РЕКОМЕНДАЦІЯ 7: Вдосконалювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу публічного інвестування</p>



СПРОМОЖНІСТЬ 1.

Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке враховує особливості/специфіку регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, спрямоване у майбутнє та узгоджене з національними цілями

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Існують механізми, які забезпечують узгодження загальнонаціональних і регіональних цілей розвитку в обласних інвестиційних планувальних документах (стратегіях, програмах, планах тощо).
- Оцінюється взаємозв'язок між територіальним аналізом, потребами та запланованими проєктами розвитку.
- Встановлені чіткі пріоритети публічного інвестування на національному та регіональному рівнях.
- Існує процедура забезпечення взаємної доповнюваності інвестицій у тверду та м'яку інфраструктуру.
- Органи влади оцінюють потенційний внесок публічних інвестицій у підвищення конкурентоспроможності та сталість зростання економіки регіону.
- Встановлені статистичні та адміністративні дані соціально-економічного розвитку регіонів та громад, які використовуються як доказова база в процесі територіального аналізу та планування.

1.1. Міжнародний досвід³

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб забезпечити стратегічний супровід на всіх рівнях врядування та максимізувати потенціал росту кожного регіону

У національних стратегіях публічних інвестицій мають бути описані довгострокові завдання, це допомагає пріоритетувати проєкти на всіх рівнях врядування. На відміну від територіально-нейтрального підходу, територіально-орієнтований підхід до розвитку регіонів та публічних інвестицій максимізує потенціал росту кожного регіону. Це означає зміну завдань, масштаб втручання, інструментів та суб'єктів, задіяних у процесі розробки політик.

Щоб скористатися публічними інвестиціями, які доповнюють одна одну, в усіх секторах політики та масштабувати інфраструктурний проєкт

Через публічні інвестиції досягається багато цілей, які не обмежуються лише зростанням. Зазвичай вони пов'язані із інклюзивним розвитком та екологією. Це слід

² Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСП) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

враховувати на ранніх етапах планування. Для максимізації потенціалу зростання на регіональному рівні необхідні інвестиції у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру. Важливо прагнути комплементарності та зменшувати кількість конфліктів між секторальними стратегіями. Наприклад, інвестиції у житло слід доповнювати відповідними інвестиціями у транспортні мережі. Часто необхідно створювати таку комплементарність та інтегрувати стратегії.

Щоб більш ефективно використовувати можливості, які виникають внаслідок багатовимірних глобальних тенденцій

Наявність таких багатовимірних викликів, як глобалізація, демографічні та соціальні зміни, кліматичні зміни, урбанізація та цифровізація вимагає конкретних дій, спрямованих на те, щоб узгодити завдання політик в усіх секторах та на всіх рівнях врядування. Інтегрована скоординована територіально-орієнтована інвестиційна стратегія може також допомогти країнам знизити вплив цих мега-тенденцій на нерівність регіонів.

Щоб інвестувати на основі стратегій, розроблених на основі якісних перевірених даних

На основі якісних даних можна приймати правильні рішення. Уряди мають заохочувати збір даних на відповідному територіальному рівні, щоб інтегрувати ці дані до інвестиційних стратегій та приймати на їхній основі поінформовані рішення. Наприклад, збір даних лише на рівні міста обмежує у можливості формулювати стратегії на рівні агломерації.

КАНАДА

Канадські агенції регіонального розвитку розробили територіально-орієнтовані стратегії зростання на основі багаторівневого підходу (із залученням федерального/провінційного/територіального рівнів). Метою цих стратегій є довготривале процвітання, яке буде досягнуто шляхом цілеспрямованих заходів, розроблених на основі доказових даних в рамках єдиної візії. В процесі розроблення стратегій були активно задіяні заінтересовані сторони – з ними, серед іншого, проводились круглі столи для визначення та підтвердження пріоритетів і цілеспрямовані дії або масштабні консультації. У консультаціях, окрім органів врядування різних рівнів, брали участь представники бізнесу, наукової спільноти, корінних народів, громад та інших організацій.

Корисним для аналізу є приклад Канади, яка наголошує, що групи людей не є однорідними, відповідно, їх потреби та інтереси можуть суттєво відрізнятись. Щоб визначити цю різницю, а також потенційні перешкоди для реалізації політик, програм чи проєктів, передбачити ризики та розробити стратегії їх мінімізації у Канаді розроблено «Гендерний аналіз плюс» (GBA+). Цей інструмент надає також ключову інформацію для планування: визначення цілей та заходів, адаптованих під потреби різних груп людей. Сьогодні в Канаді GBA+ інтегровано в процеси діяльності Уряду, що призвело до кращої оцінки впливу політик.

ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

У Чеській Республіці розробляється Національний інвестиційний план, що вступив в силу у 2019 р. Урядом через регіональні влади збираються місцеві інвестиційні плани регіонів та міст. Збір даних здійснюється через систему Постійних Регіональних Конференцій (Regional Permanent Conferences). На основі зібраних на місцях даних про потреби Уряд створив довгострокову фіскальну рамку і визначив пріоритети Чеської Республіки у сфері інвестицій. Далі розробляється Національний інвестиційний план на основі консультацій за участі заінтересованих сторін, місцевих і регіональних органів самоврядування.

ІТАЛІЯ

В Італії розробляється «Стратегія для Внутрішніх територій» (Strategy for Inner areas) як інтегрована територіально-орієнтована стратегія мета якої – подолати негативні демографічні процеси та відтік населення із багатьох сільських територій. Стратегія передбачає заходи з підвищення якості таких основних послуг, як освіта, охорона здоров'я та мобільність, а також із створення можливостей для економічної діяльності та працевлаштування. Стратегія реалізується шляхом (I) виявлення в кожному проєктному регіоні муніципалітетів, готових та спроможних до співробітництва; (II) сприяння здійсненню результат-орієнтованого підходу за участі широкого кола осіб; (III) визначення низки інтегрованих проєктів та очікуваних результатів за допомогою посиленої координації роботи секторальних та субнаціональних органів влади.

НІДЕРЛАНДИ

В Нідерландах реалізували Голландську багаторічну програму з розвитку інфраструктури, просторового планування та транспорту (MIRT), яка являє собою Консультаційний комітет, що займається розглядом проєктів та програм у сфері фізичної інфраструктури. Брати участь або розпочинати MIRT програми можуть різні міністерства та регіональні партнери. В рамках програми MIRT всі сторони співпрацюють над проєктами у сфері інфраструктури та води, якості життя, доступності та мобільності у чистому та безпечному середовищі. Консультаційний комітет MIRT в якості стратегічного орієнтиру використовує порядок денний кожного регіону та визначає сфери діяльності MIRT.

Результатом стратегічного планування публічних інвестицій є створення інвестиційного портфеля, який може забезпечити адекватні публічні послуги та зростання регіональної економіки. Хоча шлях до зростання відрізняється між регіонами, процес планування портфеля публічних інвестиційних проєктів має базуватися на деяких загальних принципах.

По-перше, портфель повинен бути адаптований та пов'язаний із стратегією розвитку, заснованою на оцінці регіональних (або місцевих) характеристик та конкретних факторів конкурентоспроможності. Це важливо не лише для вироблення узгодженого підходу щодо забезпечення якісних публічних послуг та економічного зростання, але й сигналізує потенційним приватним інвесторам що інвестиційні можливості є реальними і з більшою ймовірністю отримають державну та політичну підтримку.

Результатом стратегічного планування публічних інвестицій є створення інвестиційного портфеля, який може забезпечити адекватні публічні послуги та зростання регіональної економіки. Хоча шлях до зростання відрізняється між регіонами, процес планування портфеля публічних інвестиційних проєктів має базуватися на деяких загальних принципах.

По-перше, портфель повинен бути адаптований та пов'язаний із стратегією розвитку, заснованою на оцінці регіональних (або місцевих) характеристик та конкретних факторів конкурентоспроможності. Це важливо не лише для вироблення узгодженого підходу щодо забезпечення якісних публічних послуг та економічного зростання, але й сигналізує потенційним приватним інвесторам, що інвестиційні можливості є реальними і з більшою ймовірністю отримають державну та політичну підтримку.

По-друге, публічний інвестиційний портфель повинен бути орієнтований на конкретні результати: розроблений з урахуванням національних та субнаціональних цілей розвитку, взаємодоповнюваності та уникнення потенційних конфліктів між секторальними інвестиціями.

По-третє, інвестиційні пріоритети повинні бути реалістичними та базуватися на достовірних даних: ретельно оцінюватись, належним чином пріоритезовані та фінансуватись за рахунок багаторічного бюджетного пакету. Важливо, щоб встановлення пріоритетів не було зумовлене інерцією попередніх застарілих планів та припущень або вузькими політичними міркуваннями.

Нарешті, інвестиційний портфель повинен дивитися у майбутнє та передбачати фінансування проєктів, які можуть підвищити конкурентоспроможність регіонів у національній та світовій економіці.

Незважаючи на свою важливість, спроможність стратегічного планування публічних інвестицій на субнаціональному рівні потребує підсилення. Переважна більшість (89%) центральних урядів, які відповіли на анкету ОЕСР, вважають, що найважливіші виклики щодо спроможності регіонів/муніципалітетів пов'язані саме зі стратегічним плануванням.

Посилення навичок стратегічного/капітального планування може мати позитивні наслідки для решти спроможностей щодо ефективного публічного інвестування. Якісне стратегічне планування стосується не лише документів, але й власне процесу: заінтересованих сторін, які воно об'єднує, отриманих знань та основи, яку воно може забезпечити для управління ризиками протягом усього інвестиційного циклу. Імперативом є розроблення регіональних стратегій розвитку за участі органів влади, заінтересованих сторін та громадян.

1.2. Аналіз законодавства

Базове регулювання

1. В Україні стратегічне планування регіонального розвитку визначається кількома взаємозв'язаними законами. Основним законом є Закон «**Про засади державної регіональної політики**»⁴, який визначає систему планувальних документів:

«2. До документів, що визначають державну регіональну політику, належать:

- Державна стратегія регіонального розвитку України;
- План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- регіональні стратегії розвитку;
- плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;
- інвестиційні програми (проєкти), спрямовані на розвиток регіонів.»

Законом визначається, що «**Регіональні стратегії розвитку мають відповідати положенням Державної стратегії регіонального розвитку України...**»

2. Поряд з Законом «Про засади державної регіональної політики», діє закон «Про стимулювання розвитку регіонів»⁵, який встановлює, що «з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються:

 - Кабінетом Міністрів України – державна стратегія регіонального розвитку;
 - Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій **з урахуванням норм, закладених у державній**

4 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#n11>

стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів – регіональні стратегії розвитку.»

Проте, цим законом визначається «**Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування** у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку **здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку**, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами і виконуються відповідно до цього Закону та інших актів законодавства».

Додаткове, підзаконне регулювання

1. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації визначається постановою КМУ⁶ від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів».

У вказаному Порядку є припис «**Регіональні стратегії** розробляються на період дії **Державної стратегії** регіонального розвитку України та **повинні відповідати її положенням**».

2. Порядок розроблення угод щодо регіонального розвитку регулюється Постановою КМУ⁷ від 23 травня 2007 р. № 751.

У цьому Порядку встановлюється, що «Угода, метою якої є узгодження діяльності органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, укладається на середньостроковий період (три роки) у строки, узгоджені з державним стратегічним плануванням та бюджетним процесом».

Цей порядок передбачає певні механізми верифікації проєкту угоди Мінрегіоном та Мінфіном на її відповідність державним пріоритетам у сфері регіонального розвитку та бюджетним можливостям: «Мінрегіон з урахуванням висновків Мінфіну, пропозицій заінтересованих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської або Севастопольської міської ради подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо доцільності укладення угоди.»

3. Наказом Міністерства фінансів України № 1 від 02.01.2019 р. затвердили Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі. Ці Методичні рекомендації можуть бути використані головними розпорядниками бюджетних коштів та іншими учасниками бюджетного процесу для врахування гендерних аспектів у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.
4. Інструкція щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів затвердження Наказом Мінсоцполітики № 86 від 07.02.2020 р. та зареєстрована Мінюстом № 211/34494 від 27 лютого 2020 року передбачає застосування при розробці документів спрямованих на регулювання суспільних відносин, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування. Отже, інструкція застосовується при розробці документів стратегічного планування регіонального розвитку.

6 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF#Text>

7 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF#Text>

В українському законодавстві поки що відсутні вимоги щодо необхідності проведення територіального аналізу при розробленні секторальних планувальних документів та визначенні потреб регіонів у публічному фінансуванні у визначених сферах. Частково окремі секторальні фінансові інструменти містять формули для розрахунків суми коштів, які мають надійти в регіони, але ці формули базуються на сталих параметрах і не враховують реальних потреб та стратегій розвитку територій.

Передусім мова йде про субвенції – наприклад освітня, медична, а також про дорожній фонд. Більш детально про це нижче.

Галузеве регулювання окремих фінансових механізмів, які дають можливість публічного інвестування у регіонах та громадах

В українському законодавстві визначені окремі галузеві фінансові механізми, що є цікавими для регіонів і за якими може здійснюватися публічне інвестування, зокрема – фонд енергоефективності та дорожній фонд.

1. Фонд енергоефективності, створено відповідно до Закону⁸ «Про Фонд енергоефективності».

Метою діяльності Фонду є досягнення середнього рівня економії споживання енергетичних ресурсів за сукупністю всіх проєктів, що фінансуються Фондом або спільно з Фондом, принаймні у 20 відсотків. Мінімальні цільові рівні економії споживання енергетичних ресурсів для певних проєктів можуть встановлюватися залежно від типу, характеру, розміру та інших параметрів проєкту.

Постановою від 20 грудня 2017 р. № 1102⁹ затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для функціонування Фонду енергоефективності.

В жодному із цих нормативних документів не врегульовані питання про участь регіонів у відборі чи пропонуванні проєктів для їх підтримки за рахунок фонду енергоефективності.

2. Державний дорожній фонд. Створюється на підставі статті 24-2 БКУ.

«60 відсотків – за напрямом, фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів, визначених пунктом 1 частини четвертої статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (з них не менше 5 відсотків коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд); фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, а також виконання проєктно-вишукувальних та науково-дослідних робіт, створення та функціонування інформаційно-аналітичної системи дорожнього господарства, у тому числі утримання відповідних бюджетних установ, що забезпечують її функціонування, забезпечення розвитку виробничих потужностей дорожніх організацій; утримання галузевих медичних закладів для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції; проведення конкурсів і підготовку договорів щодо виконання робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, інших кредиторів та інвесторів, співфінансування зазначених робіт згідно з відповідними договорами, здійснення контролю за їх виконанням і прийняття доріг в експлуатацію, управління дорожнім господарством, виплату приватному партнеру/концесіонеру плати за експлуатаційну готовність

8 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2095-19#Text>

9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2017-%D0%BF#Text>

автомобільної дороги загального користування державного значення та інших виплат у порядку та на умовах, передбачених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійним договором; 35 відсотків – за напрямом, фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам) (з них не менше 5 відсотків коштів – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд);»

2.1. Порядок¹⁰ спрямування коштів державного дорожнього фонду затверджено Постановою від 20 грудня 2017 р. № 1085.

На фінансування місцевих доріг розраховується субвенція за формулою.

«14. Обсяг бюджетних коштів ... розраховується у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (далі – субвенція) між бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами та бюджетами міст Києва та Севастополя за такими формулами:

$$S_j = D_1 * 31,5/100 * P_j/P;$$

$$S_k = D_1 * 3,5/100,$$

де S_j – обсяг субвенції з державного бюджету бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, бюджету м. Севастополя;

S_k – обсяг субвенції з державного бюджету бюджету м. Києва;

j – індекс, що застосовується для позначення відповідного місцевого бюджету (бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджету м. Севастополя);

P_j – протяжність автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (області, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим) станом на 1 січня року, що передує плановому;

P – загальна протяжність автомобільних доріг загального користування місцевого значення в цілому в Україні станом на 1 січня року, що передує плановому».

Також у цьому Порядку міститься відсилка до методики, якою визначаються формули для розрахунку конкретних суми коштів фонду, які надійдуть у регіони.

2.2. Методика¹¹ визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг затверджена спільним наказом Мінінфраструктури та Мінфіну 21.09.2012 № 573/1019. Приведені тут формули прив'язані до розрахункового навантаження на дороги і містять низку коефіцієнтів в залежності від наявності державних доріг, прикордонних переходів тощо. Додаток 5 до Методики визначає загальну схему розподілу коштів на дороги місцевого значення за певним алгоритмом, який не враховує наявність стратегічних планувальних документів у регіоні.

Нормативне забезпечення функціонування державного дорожнього фонду визначає формульний підхід до розрахунку потреб регіонів у фінансуванні дорожнього господарства, а також встановлює загальну схему розподілу коштів, які отримує регіон у формі субвенції, між місцевими дорогами у регіоні. Розподіл коштів відбувається виходячи із співвідношення доріг різних категорій, а не від оцінених потреб та наявності регіональної стратегії розвитку, яка містить просторову складову відновлення та розвитку дорожнього господарства.

10 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-%D0%BF#Text>

11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1734-12#Text>

Стратегічне планування на національному рівні та його узгодженість

1. Стратегічне планування на національному рівні здійснюється шляхом ухвалення політичних пропозицій, оформлених, у концепції чи стратегії.

Господарським кодексом України (стаття 9) визначено, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Однією з форм реалізації державою економічної політики є економічна стратегія, яка включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Програмними документами Кабінету Міністрів відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України (із змінами від 21 квітня 2021 р. № 377) є:

- Програма діяльності Кабінету Міністрів;
- Стратегії розвитку відповідних сфер (далі – стратегія);
- Державні цільові програми;
- Інші документи програмного характеру, вимоги щодо розроблення та виконання яких визначено законами України або указами Президента України.

Кабінет Міністрів планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний План дій щодо виконання зазначеної Програми, Основні напрями економічної політики України, розробляє і подає на розгляд Верховної Ради проєкт Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Нижче у додатку 1.1 наведено перелік частини чинних стратегій та концепцій, які в значній мірі стосуються регіонів і впливають на їх розвиток.

До цих політичних документів додаються ще плани заходів з їх реалізації, які передбачають (чи мають передбачати) заходи нормативного, організаційного та інвестиційного характеру, що мають забезпечити реалізацію стратегії чи концепції.

Оскільки не існує реального механізму верифікації цих стратегічних документів між собою, а також відсутній головний стратегічний документ розвитку держави на середньострокову перспективу (Національний план дій, Стратегія розвитку України чи щось подібне), часто ці документи політики не кореспондуються між собою, і не мають жодної координації на рівні регіонів.

Яскравим прикладом таких невідповідностей є ухвалення Концепції розвитку сільських територій, від 23 вересня 2015 р. № 995-р, хоча перед цим було ухвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (Постанова КМУ № 385 від 6 серпня 2014 р.), в якій передбачене завдання – «Розвиток сільської місцевості», під це завдання було розроблено державну програму регіонального розвитку – «Розвиток сільських територій», яка реалізовувалась за підтримки коштів державного бюджету України, отриманих від Європейського Союзу.

До документів стратегічного характеру можна також віднести державні цільові програми, які розробляються та ухвалюються відповідно до Закону «Про державні цільові програми»¹². Порядок розроблення та реалізації таких програм визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106¹³.

12 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>

13 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text>

Відповідно до закону «загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми або ДЦП) – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади». Отже, можна стверджувати, що державні цільові програми можуть мати значний вплив на розвиток регіонів за умови їх комплексності та наявності реального фінансування.

В залежності від масштабу та сфери впливу ДЦП її затвердження може бути різним: «Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом».

Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Більшість чинних ДЦП мають досить вузьке секторальне призначення, проте частина програм мають безпосередній вплив на розвиток регіонів, як наприклад Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 р. № 382¹⁴.

Найслабшим місцем ДЦП є хронічна відсутність їх фінансування і не ув'язаність цих програм із стратегічними документами більш загального характеру.

І Стратегічне планування на регіональному рівні та його узгодження

1. На регіональному рівні діють такі основні стратегічні планувальні документи¹⁵:

- Регіональна стратегія розвитку (назви у різних регіонах можуть дещо відрізнятися) та план заходів з її реалізації. Такі документи готуються на підставі закону «Про засади державної регіональної політики»¹⁶;
- Схема планування території області – документ просторового планування, який розробляється та затверджується на підставі закону «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁷;
- Регіональні програми соціально-економічного розвитку/цільові бюджетні програми, як основні планувальні документи середньострокового та поточного бюджетного планування. Ці документи готуються на підставі п. 16) ч. 1 статті 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁸: «16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання»;
- Порядок розроблення, реалізації та моніторингу стратегій визначається такими документами: Постановою КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»¹⁹ від 11 листопада 2015 р. № 932 та наказом Мінрегіону 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації»²⁰;

14 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-%D0%BF#Text>

15 Різні українські регіони мають в своєму активі низку інших стратегічних документів у різних сферах чи для різних територій. Наприклад – стратегія розвитку гірських територій Львівської області – https://oda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/Strategy_Lviv_region_mountians%20terytories%20565_str.pdf

16 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

17 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

18 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

19 <https://www.kmu.gov.ua/npas/248633334>

20 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>

- Програми соціально-економічного розвитку на регіональному рівні на поточний період розробляються на підставі Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»²¹ від 23 березня 2000 року № 1602-III.

Цей закон досить загально регулює питання підготовки щорічних програм соціально-економічного розвитку регіонів, а також інших адміністративно-територіальних одиниць. На сьогодні формально він не може поширюватись на програми територіальних громад, оскільки частина 1 статті 9 закону визначає: «В Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період». Щорічні програми економічного і соціального розвитку областей на короткостроковий період мають бути взаємоузгодженими з щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (частина друга 4 статті Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»), проте строки оголошення Послання не узгоджені зі строками стратегічного планування та бюджетного процесу. Розробка цих програм повинна передувати затвердженню бюджетів відповідного рівня, яке має відбуватись до 25 грудня (включно) року, що передує плановому (п. 2 статті 77 Бюджетного кодексу України), при цьому за звичайних обставин Послання проголошується до 31 березня поточного року (п.3. статті 167 Регламенту Верховної Ради України).

- Офіційно встановленого на національному рівні порядку розробки регіональних цільових програм немає. Наказ Міністерства економіки «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367 скасовано з 16.01.2019 року.

Варто зауважити, що в цілому регулювання питання підготовки регіональної стратегії розвитку є досить повним і достатнім для забезпечення відкритості процесу та участі у процесі максимальної кількості суб'єктів регіонального розвитку, проте щодо підготовки регіональних цільових програм та їх узгодження із регіональною стратегією розвитку має місце нормативна невизначеність.

■ Стратегічне планування на місцевому рівні та його узгодженість

В останні роки відбувається певне становлення стратегічного планування на місцевому рівні. Станом на час підготовки цього звіту, на законодавчому рівні не встановлено обов'язків для органів місцевого самоврядування територіальних громад з розроблення та ухвалення власних стратегій розвитку. Проте, реально значна кількість територіальних громад уже ухвалила свої стратегії, керуючись повноваженнями органів місцевого самоврядування на ухвалення планувальних рішень.

Місцева рада (територіальної громади) – сільська, селищна, міська ухвалює щорічно програми соціально-економічного розвитку, незважаючи на те, що чинний закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» не відносить сільські та селищні ради до суб'єктів, які ухвалюють такі програми.

Наказом Мінрегіону від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади²²» зроблено спробу певним чином врегулювати питання підготовки стратегій розвитку територіальних громад. Проте, насправді цей наказ не вирішив питання логічного регу-

21 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

22 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text>

лювання питання розробки стратегій, запропоноване тут регулювання не відповідає реальній практиці, що складається.

Проте, 17 червня 2020 року було ухвалено закон № 711-ІХ, яким було внесено низку принципів змін до окремих законів, зокрема до Земельного кодексу та Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»²³. За цим законом появились вимоги до появи нових планувальних документів стратегічного характеру:

- комплексний план просторового розвитку території територіальної громади;
- концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – це дуже великий, важливий документ просторового планування, який в собі поєднує земельний і просторовий/містобудівний компонент. Його підготовка має здійснюватись проектними організаціями, які мають на те відповідні ліцензії та досвід. На сьогодні складно прогнозувати наскільки цей документ може бути якісно розробленим для більшості територіальних громад України. Законом досить детально визначено вимоги до цього документу та порядку його розроблення та ухвалення.

Натомість концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади виглядає досить дивним документом за визначенням:

«концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади – документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування».

З цього визначення можна зрозуміти, що цей документ також має розроблятися не самою громадою, а кимось іншим на замовлення громади, що точно не сприятиме консолідації різних суб'єктів щодо спільного розуміння розвитку громади. Практика показує, що в стратегічному плануванні процес є не менш важливим ніж результат – саме стратегія. Не залученість громади у процес веде до не виконання стратегії.

В Україні діють кілька різних ліній публічного інвестування у регіонах. Частина такого інвестування здійснюється через секторальні бюджетні програми, частина через субвенції, які йдуть з державного бюджету у регіони та територіальні громади, а частина розподіляється на основі конкурсних механізмів, зокрема це стосується проєктів, які фінансуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) та Українського культурного фонду (далі – УКФ).

Державний фонд регіонального розвитку утворено на підставі статті 24-1 Бюджетного кодексу України, про що мова йшла вище у цьому дослідженні, а Український культурний фонд – відповідно до закону «Про Український культурний фонд»²⁴.

Уже традиційно так склалось, що в рамках цих фондів фінансування проєктів здійснюється суттєво по-різному. ДФРР підтримує переважно/винятково проєкти, які спрямовані на тверду інфраструктуру, а УКФ – у м'яку (не пов'язану з будівництвом), а спрямована на людину.

Додаткове регулювання щодо підготовки та подання проєктів на отримання фінансування з ДФРР здійснюється на підставі таких нормативних документів:

23 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

24 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1976-19#Text>

Постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 **«Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»** ²⁵ та Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства **«Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»** ²⁶ (№ 80, від 24 квітня 2015 року;)

Сама постанова № 196 хоча і не забороняє, але водночас не орієнтована на проєкти, що передбачають «м'яку» складову: «6. Умовами спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку є фінансування інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку (у тому числі проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегіях розвитку.»

Частина 7 цієї постанови не містить жодних приписів щодо проєктів «м'якої» інфраструктури:

«7. Основними умовами відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проєктів є їх відповідність пункту б цього Порядку, а також таким критеріям:

1. Для проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) – наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проєктної документації;
2. Календарний план реалізації становить від одного до трьох років. Строк реалізації проєктів, фінансування яких здійснювалося із залученням коштів державного фонду регіонального розвитку протягом трьох попередніх років та які за об'єктивних причин не були введені в експлуатацію відповідно до календарних планів реалізації, за рішенням регіональної комісії може бути продовжений до чотирьох років за умови, що такі проєкти буде реалізовано у поточному році;
3. Співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків, а для проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» – співфінансування з місцевих бюджетів не менше 10 відсотків;
4. Спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів;
5. Загальна кошторисна вартість проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) понад 5000 тис. грн, а для інших проєктів – понад 1000 тис. грн»

Напевне відсутність у Постанові № 196 будь-яких приписів щодо мінімальних вимог та оцінки проєктів, які не спрямовані на тверду інфраструктуру, є однією з причин відсутності практики підтримки таких проєктів регіональними комісіями та комісією з відбору проєктів, яка діє на національному рівні.

Український культурний фонд, як уже йшлося вище, фінансує проєкти, які значною мірою не передбачають інвестування у тверду інфраструктуру.

Це впливає із завдання для УКФ, яке визначене у статті 2 закону «надання інституційної підтримки; підтримка та розвиток проєктів у сферах культури та мистецтв, креативних індустрій та культурно-пізнавального (внутрішнього) туризму».

Постановою Уряду від 18 квітня 2018 р. № 414 затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення Українським культурним фондом заходів з підтримки проєктів ²⁷.

25 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text>

26 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15#Text>

27 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/414-2018-%D0%BF#Text>

Частиною 3 Порядку встановлюється, що кошти фонду надаються у вигляді грантів фізичним чи юридичним особам різних форм власності, якщо вони спрямовуються на: «стимулювання розроблення інноваційних проєктів; підтримки реалізації міжнародних проєктів; сприяння збереженню, актуалізації і популяризації національного культурного надбання; підтримки мистецьких дебютів, стимулювання творчої праці діячів культури і мистецтва, зокрема молодих митців; популяризації української культури та мистецтв, формування позитивного іміджу України у світі;...».

УКФ затверджено порядок проведення конкурсного відбору проєктів²⁸, у розділі 4 якого визначаються вимоги щодо прийнятності витрат, які передусім допускають витрати на оплату праці, послуг, проведення різної діяльності, яка затверджена для проєкту.

Відповідно до статті 10 Закону «Про засади державної регіональної політики» при розробці регіональних стратегій розвитку вивчається соціально-економічна ситуація в області. Це положення далі більш детально розкривається у Порядку²⁹ розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, де прямо записано, що у стратегії має бути викладено «тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіону, що включають результати SWOT-аналізу регіонального розвитку та оцінки його природно-ресурсного, виробничого, трудового, наукового, фінансового та інноваційного потенціалу, визначені на засадах смарт-спеціалізації, зовнішні тенденції інноваційного розвитку, що впливатимуть на розвиток регіону».

Для виконання цього припису використовуються об'єктивні показники, що збираються органами статистики на національному та регіональному рівнях.

Правове регулювання статистичної діяльності в Україні здійснюється досить давнім Законом «Про державну статистику»³⁰ від 17 вересня 1992 року № 2614-XII. Закон є досить загальним і, по суті, регулює лише структуру органів статистики та визначає основні підходи до організації статистичних спостережень.

Постановою Уряду від 27 лютого 2019 р. № 222 «Про затвердження Програми розвитку державної статистики до 2023 року»³¹ підтверджується не ефективність нинішньої системи статистичної інформації та визначено певні напрями реформування системи державної статистики.

По суті, детального нормативного врегулювання державних статистичних спостережень не існує. На основі Положення про Держстат³² сам Держстат своїми наказами визначає табеля та форми статистичних спостережень на кожен рік.

Варто зауважити, що сучасний стан статистичних спостережень не є достатнім для стратегічного планування територіального розвитку на основі даних. При підготовці регіональних стратегій розвитку не вистачає об'єктивних даних навіть у межах «старих» районів, а по територіальним громадам такі дані взагалі у своїй більшості (економічні показники) відсутні. Особливо, коли це стосується агрегованих показників.

Додатковим викликом системі статистичних спостережень сьогодні є зміна адміністративно-територіального устрою на рівні територіальних громад та районів.

28 <https://bit.ly/3IDCuuk>

29 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>

30 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-12#Text>

31 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2019-%D0%BF#Text>

32 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF#n9>

Кошти з державного бюджету України, які використовуються як інвестиційні, направляються через відповідні субвенції. Основними з них є: кошти Державного фонду регіонального розвитку та кошти субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій. Про кошти Дорожнього фонду мова йшла вище.

Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку встановлено Постановою Уряду від 18 березня 2015 р. № 196³³.

У цьому порядку не міститься норм, які б орієнтували обласні державні адміністрації, а також регіональні та національні комісії з відбору проєктів на фінансування з ДФРР враховувати при такому відборі можливість використання позитивного ефекту від реалізації проєкту для суміжних секторів чи включеність цього проєкту у більший проєкт чи програму, яка фінансується із інших джерел. Так само відсутні приписи щодо перевірки впливу реалізації проєкту на інші програми чи сектори в регіоні.

Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій використовується відповідно до Постанови Уряду від 6 лютого 2012 р. № 106 (в редакції постанови КМУ від 19 лютого 2020 р. № 160) «Про порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій»³⁴.

Формалізованих вимог щодо проєктів, які можуть фінансуватись за кошти цієї субвенції, не встановлено, так само не встановлено принципів оцінки проєктів на їх відповідність вимогам документам стратегічного планування. Частина 6 положення лише фіксує факт наявності комісії, яку створює Мінрегіон і її мінімальні повноваження:

«6. Для розгляду пропозицій та підготовки рекомендацій щодо розподілу субвенції між місцевими бюджетами та за об'єктами (заходами) Мінрегіон утворює комісію.

Комісія надає рекомендації щодо включення пропозицій, поданих народними депутатами України, обласними та Київською міською держадміністраціями Мінрегіону до проєкту акта Кабінету Міністрів України щодо розподілу субвенції між місцевими бюджетами та за об'єктами (заходами).

Пріоритетність фінансування проєктів за рахунок субвенції визначається комісією з урахуванням кількості населення, на яке поширюється позитивний вплив реалізації відповідних проєктів.»

Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду, затверджений Постановою Уряду від 20 грудня 2017 р. № 1085³⁵, також не містить жодних приписів щодо узгодження черговості чи пріоритетності фінансування доріг із стратегічними планувальними документами держави та регіонів. Так само регіональні порядки використання коштів дорожнього фонду, які надходять в регіони, не містять таких правил.

1.3. Аналіз практик публічного інвестування

Розроблення регіональних стратегій розвитку здійснюється відповідно до діючого законодавства. Основними планувальними документами на обласному рівні є:

- 1. Регіональна стратегія розвитку строком на 7 років та План заходів з її реалізації впроваджуються через програми регіонального розвитку, що містять переліки проєктних пропозицій на інвестиційні проєкти.**

Наприклад, в Чернігівській ОДА в наявності всі документи³⁶, які є необхідними для розроблення та виконання регіональних стратегій розвитку до 2020 та 2027 років (Додаток 1. 2).

33 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text>

34 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2020-%D0%BF#n8>

35 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-%D0%BF#Text>

36 <https://cg.gov.ua/index.php?id=26802&tp=1>

Сайт Стратегії розвитку Черкаської області до 2027 року ³⁷ також містить всі необхідні документи з питань стратегічного планування.

Зазначені регіональні стратегії розвитку розроблені відповідно до закону «Про засади державної регіональної політики» та постанови КМУ від 11 листопада 2015 року № 932 «Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», з урахуванням норм постанови КМУ № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» та керуючись **Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства 31.03.2016 № 79** «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації».

Відповідно до зазначеного наказу кожна з регіональних стратегій містить аналіз відповідності положень регіональної стратегії Державній стратегії регіонального розвитку України. Аналіз відповідності положень ³⁸ регіональної стратегії Державній стратегії регіонального розвитку України ³⁹ згідно з згаданою Методикою здійснюється шляхом порівняння їх стратегічних та оперативних цілей.

Оскільки інших пояснень та форм з проведення аналізу відповідності регіональних та Державної стратегії регіонального розвитку в наказі Мінрегіону не міститься, то на практиці це відбувається шляхом порівняння редакцій стратегічних та оперативних цілей двох стратегій та пошуку їх змістовної або редакційної подібності. Результати оформлюються у вигляді таблиці. Приклад аналізу відповідності стратегічних та оперативних цілей Стратегії розвитку Черкаської області на 2021–2027 роки цілям Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки наведений нижче.

ТАБЛИЦЯ 2. Узгодженість стратегічних цілей Стратегії розвитку Черкаської області на період 2021–2027 роки із стратегічними цілями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

Стратегічні цілі (Україна)	Стратегічні цілі (Черкаська область)					
	1. Економіка: високотехнологічна/ продуктивна, експортно-орієнтована	2. Люди професійні, адаптивні, згуртовані	3. Висока якість життя: екологія, безпека, інфраструктура	SMART- спеціалізація регіону С. 1: Інноваційні агротехнології С. 2: Розвиток ІТ-галузі та глибока переробка с/г продукції, висока якість продуктів харчування	SMART- спеціалізація регіону С. 2: Розвиток ІТ-галузі та інформаційно комунікаційних технологій	
1. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпечовому та просторовому вимірах	X	X	X	X	X	

37 <https://strategy2027-ck.gov.ua>

38 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16?find=1&text=аналіз+відповідності#wl_15

39 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>

ТАБЛИЦЯ 3. Узгодженість операційних цілей Стратегії розвитку Черкаської області на період 2021–2027 роки з операційними цілями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки

Стратегічні цілі (Україна)	Операційні цілі Стратегії розвитку Черкаської області на період 2021–2027 роки															
	1.1. Розвиток підприємницьких ініціатив та бізнес-екосистем	1.2. Інтернаціоналізація бізнесу	1.3. Маркетинг і брендинг територій	1.4. Розвиток інноваційного сектору в економіці регіону	2.1. Висока якість управлінських кадрів	2.2. Якісна система освіти	2.3. Ефективна система охорони здоров'я	2.4. Посилення регіональної культури згуртованості та взаємодії	3.1. Екологічна безпека та збереження довкілля	3.2. Безпека населення та територій	3.3. Розвиток і модернізація інфраструктури	3.4. Просторовий розвиток та цифрова трансформація регіону	C.1.1. Технології переробки сільськогосподарської продукції	C.1.2. Технології просування сільськогосподарської продукції	C.1.3. Якість та безпека харчових продуктів	C.2.1. Інновації інформаційно-комунікаційних технологій в секторі регіональної економіки
1.1. Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	+	-	-	+
1.2. Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Крім відповідності Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки аналогічно регіональні стратегії розвитку аналізуються на предмет відповідності Цілям Сталого Розвитку 2030. Приклад аналізу зв'язку Цілей Сталого Розвитку та цілей Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року наведено нижче.

ТАБЛИЦЯ 4. Зв'язок Цілей Сталого Розвитку та цілей Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року

Цілі сталого розвитку: Україна	Цілі Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року				
	Ціль 1. Розвиток людського потенціалу	Ціль 2. Комфортні та безпечні умови для життя	Ціль 3. Підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки	Ціль 4. Прискорений інноваційний розвиток пріоритетних сфер економічної діяльності	Ціль 5. Ефективне багаторівневе врядування та правління територіальним розвитком
Ціль 1. Подолання бідності	++	+	+		
Ціль 2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства	+		++	++	+
Ціль 3. Міцне здоров'я і благополуччя	++	+			
Ціль 4. Якісна освіта	++		+	+	+
Ціль 5. Гендерна рівність	++		+		++
Ціль 6. Чиста вода та належні санітарні умови	+	++			
Ціль 7. Доступна та чиста енергія		++	+	+	

Процедури аналізу відповідності стратегічних та оперативних цілей стратегій розвитку регіонів цілям Державної стратегії регіонального розвитку та Цілям Сталого Розвитку не встановлено, так само не передбачено відповідальності або інших наслідків у разі невідповідності стратегій розвитку регіонів зазначеним документам планування національного рівня.

Кожна з областей має затверджені схеми планування території області. Але регіональні стратегії не враховують положення схем планування, так само і схеми планування територій не враховують стратегічні пріоритети розвитку регіонів. На практиці не дотримується принцип: стратегія визначає що має бути, а схема планування території – де саме це може бути реалізовано у просторі.

2. Регіональні цільові програми, які мають переважно галузевий (секторальний) характер, які відповідають функціям підрозділів ОДА та є підставою для передбачення коштів в місцевому бюджеті на відповідні цілі програм.

Регіональні цільові програми, як зазначено вище, розробляються відповідно до Методичних рекомендацій щодо Порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджених наказом Міністерства економіки України від 04 грудня 2006 року № 367, який втратив чинність в 2019 році. Але окремі регіони затвердили власні документи, що регламентують процес розроблення цільових програм в області. Так, зокрема, в Чернігівській області є чинним розпорядження голови облдержадміністрації від 05.05.2016 № 245 «**Про Порядок розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання**»⁴⁰.

Чисельність регіональних цільових програм в областях традиційно складає декілька десятків. Наприклад, перелік обласних програм, які перебувають на контролі в Черкаській обласній раді станом на 12.06.2020 становить 89 цільових програм різного спрямування (Додаток 1. 3). Чинні обласні програми (зі змінами) Чернігівської області, які перебувають на контролі в Чернігівській обласній раді, складають перелік з 50 програм (Додаток 1. 4.).

Особливістю цих програм є те, що вони затверджуються на середньостроковий період фактично без фінансування, а тому виглядають, як набір заходів без фінансового забезпечення та, як правило, без конкретних показників результативності їх виконання.

Приклад типової таблиці фінансування цільової секторальної програми наведено нижче.

ТАБЛИЦЯ 5. Орієнтовні обсяги та джерела фінансування обласної програми «Підтримка системи громадського здоров'я» на 2020-2022 роки.

	Обсяг фінансування, всього тис. грн	За роками виконання тис. грн		
		2020 рік	2021 рік	2022 рік
Державний бюджет	135 551,600	41 112,800	43 925,000	50 513,800
Місцеві бюджети	41 008,308	12 014,400	13 910,817	15 083,091
Інші джерела	17 913,540	5 682,170	5 688,870	6 542,500
Всього	194 473,448	58 809,370	63 524,687	72 139,391

Обсяг фінансування Програми за рахунок коштів державного бюджету визначається щороку, виходячи з квот централізованого постачання, місцевих бюджетів – з конкретних завдань та можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, інших джерел – з обсягів залучення коштів».

Оскільки нормативна база щодо розроблення цільових регіональних програм створювалась 13 років тому, до запровадження стратегічного планування на субнаціональному рівні, то жодних вимог щодо узгодження цільових програм та регіональних стратегій розвитку не встановлено.

40 http://cg.gov.ua/web_docs/1/2015/10/docs/245.docx

Фактично відбувається два паралельних процеси, які скеровуються керівництвом областей відповідно до власних знань, спроможностей та політичної волі.

3. Програма соціального та економічного розвитку на плановий рік (та прогноз на 2 наступні роки) (далі – ПСЕР), в якій визначаються пріоритети для фінансування з обласного бюджету відповідного року.

Програма соціального та економічного розвитку на плановий рік (та прогноз на 2 наступні роки) розробляється щорічно в обов'язковому порядку обласними державними адміністраціями згідно з вимогами Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та постанови КМУ від 26 квітня 2003 року «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєкту державного бюджету» із змінами.

Цим документом фактично встановлюються підстави для затвердження бюджетних призначень на виконання цільової регіональної програми шляхом включення програм до щорічних програм соціально-економічного розвитку області. Так, наприклад, розпорядженням голови Чернігівської облдержадміністрації від 05.05.2016 № 245 **«Про Порядок розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання»**⁴¹ передбачений такий алгоритм дій:

«5.1. Після затвердження обласною радою програми головний розпорядник коштів надає Департаменту фінансів обласної державної адміністрації бюджетні запити щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів обласного бюджету.

5.2. Департамент фінансів обласної державної адміністрації аналізує подані бюджетні запити відповідно до реальних можливостей обласного бюджету і після узгодження із Департаментом економічного розвитку обласної державної адміністрації включає пропозиції до проєкту обласного бюджету на наступний рік.

5.3. Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів обласного бюджету, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку області.

5.4. Фінансування програми здійснюється виключно за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням обласної ради про обласний бюджет на відповідний рік (рішенням про внесення змін до обласного бюджету на відповідний рік) згідно з розписом обласного бюджету».

Як результат, частина цільових обласних програм не фінансується з року в рік, або фінансується не стабільно в залежності від наявності достатньої кількості коштів в місцевому бюджеті та встановленої (за незрозумілим механізмом) пріоритетності програм для області в кожному конкретному році.

Підтвердженням цього є такий факт: із 89 обласних програм Черкаської області до програми соціально-економічного розвитку на 2021 рік було включено лише 58 програм та Перелік інвестиційних проєктів, що планується реалізувати у 2021 році кількістю 21 інвестпроєкт. В Чернігівській області ситуація дещо краща – з 50 чинних включено 47 цільових програм та 47 інвестиційних проєкти.

Законодавчо затверджена типова структура розроблення ПСЕР на середньостроковий період (до 5 років) та короткостроковий період (1 рік). Опис ПСЕР включає 47 розділів, зокрема: аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період; головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери; цілі і пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році тощо. Опис ПСЕР також включає низку додатків, зокрема:

- Перелік обласних цільових програм за головними напрямками діяльності соціально-економічного та культурного розвитку області, які передбачається фінансувати у поточному році, які, в свою чергу конкретизуються завданнями та заходами реалізації ПСЕР на поточний рік;

41 http://cg.gov.ua/web_docs/1/2015/10/docs/245.docx

- Основні показники соціально-економічного розвитку області, на основі яких можна робити аналіз щодо виконання ПСЕР в розрізі 3-х років. Як правило ПСЕР включають заходи регіональних цільових програм, державних цільових програм, державних субвенцій області на поточний рік.

4. Обласний бюджет на плановий рік (та прогноз на 2 наступні) роки.

Бюджетним кодексом України серед планувальних та програмних документів регіонального розвитку вказано програму соціально-економічного розвитку відповідної області. **Статтею 76, зокрема, встановлено, що до проєкту** рішення про місцевий бюджет додається: «1) пояснювальна записка, яка повинна містити: а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проєкту місцевого бюджету; б) оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг; в) пояснення до основних положень проєкту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. (обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету); ... 5) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди; ...8) інші матеріали...».

Інформація про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладають в основу проєкту місцевого бюджету, міститься саме в Програмі соціально-економічного розвитку на відповідний рік. Наприклад, в документі, що розміщений на сайті департаменту фінансів Чернігівської ОДА **«Прогноз обласного бюджету Чернігівської області на 2021 – 2022 роки»**⁴² зазначено:

«Цей прогноз визначає основні напрями дій у середньостроковій перспективі, які сприятимуть досягненню довгострокових стратегічних цілей. Прогноз обласного бюджету Чернігівської області на 2021 – 2022 роки (далі – Прогноз) розроблено на основі норм Бюджетного і Податкового кодексів України, Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020 – 2022 роки, схваленого постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 № 555 (із змінами, внесеними постановою Кабміну від 23.10.2019 № 883), Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX, Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.03.2019 № 130, листа Мінфіну від 18.10.2019 № 05110-14-6/26381 «Про обсяги міжбюджетних трансфертів на 2021 – 2022 роки у розрізі місцевих бюджетів», прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку області на 2020 – 2022 роки, показників галузевих обласних програм тощо.

Головна мета Прогнозу: створення дієвого механізму управління бюджетним процесом, встановлення зв'язку між стратегічними цілями та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності, послідовності бюджетної політики, визначення фінансового ресурсу обласного бюджету на середньострокову перспективу.

Основні завдання Прогнозу: планування реальних надходжень обласного бюджету (на основі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку області з урахуванням зміни податкової бази і фактичного рівня відповідних надходжень), видатків і кредитування бюджету (з урахуванням пріоритетів розвитку галузей бюджетної сфери та можливостей дохідної бази бюджету).

Основні принципи формування Прогнозу: збалансованість, обґрунтованість, ефективність та результативність.

Положення щодо врахування цілей і пріоритетів бюджетної політики: бюджетна політика на 2021 – 2022 роки спрямовуватиметься на подальшу стабілізацію еконо-

42 http://dfin.cg.gov.ua/web_docs/2142/2019/12/docs/ProgN%20oblbudgety%202021-2022.pdf

міки, проведення структурних реформ у бюджетній сфері та економіці, на вдосконалення міжбюджетних відносин на принципах децентралізації фінансів, а також на забезпечення гідних умов життєдіяльності кожного громадянина.

Очікувані результати: надходження до обласного бюджету (з урахуванням трансфертів) на 2021 рік прогнозуються в сумі 2 405,8 млн грн, на 2022 рік – 2 507,0 млн грн (більше 2021 року на 101,2 млн грн або на 4,2%).

Можливі ризики невиконання прогнозних показників. При несприятливих зовнішніх політичних, економічних та інших факторах, які впливають на економіку України, і, як наслідок, на фінансово-економічну ситуацію області, ймовірно недосягнення запланованих темпів зростання фонду оплати праці, що може призвести до невиконання прогнозних показників за податком на доходи фізичних осіб, який в структурі доходів місцевих бюджетів займає домінуючу позицію.

Індикативні показники соціально-економічного розвитку, які використовувались під час складання Прогнозу:

- основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України;
- прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку Чернігівської області (**наведені в Програмі соціального та економічного розвитку на плановий рік (та прогноз на 2 наступні роки)**);
- прогнозні обсяги видобутку корисних копалин загальнодержавного значення за видами корисних копалин;
- прибуток прибуткових підприємств;
- дані щодо кількості ліцензій, які планується видавати суб'єктам господарювання упродовж 2021 – 2022 років уповноваженими в області органами ліцензування;
- середньооблікова кількість штатних працівників;
- середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника;
- фонд оплати праці працівників (штатних і нештатних), зайнятих економічною діяльністю (без малих підприємств) тощо».

Як видно, обласний бюджет формально жодним чином не узгоджений із цілями та пріоритетами Стратегії сталого розвитку Чернігівської області до 2027 року. Аналогічною є ситуація і в Черкаській та інших областях.

Одночасно, виникає питання щодо обґрунтованості прогнозних показників економічного та соціального розвитку областей, оскільки крім загальних законодавчих норм та структури прогнозу областей, інших методичних або інструктивних матеріалів для складання демографічного та економічного прогнозів ані Мінекономрозвитку (як центральний орган виконавчої влади, що відповідає за питання економічної політики), ані Мінрегіоном (як центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики) не розроблено. Якість прогнозів значною мірою залежить від досвіду та фаховості працівників облдержадміністрацій.

Відсутність законодавчих вимог щодо необхідності узгодження стратегічного планування, програмування та бюджетування розвитку регіонів, а також низька культура стратегування управлінців різних рівнів призводить, на думку стейкхолдерів, які взяли участь у фокус-групах, самооцінці або дали інтерв'ю, до несприйняття її ролі як головного планувального документу стратегічного значення.

Не дивлячись на багаторічний досвід стратегування, найбільш простим та передбачуваним залишається річний горизонт планування та бюджетування.

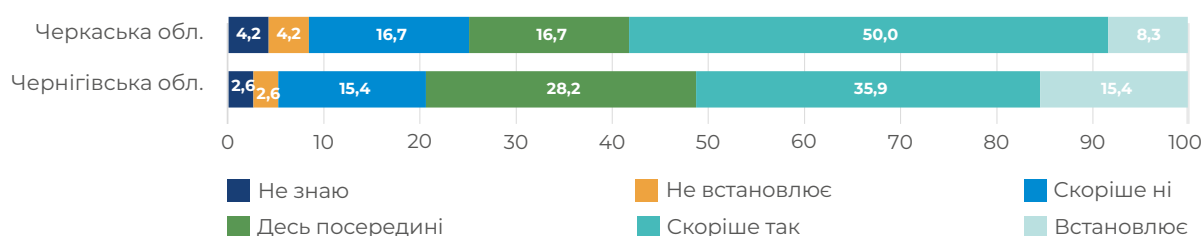
Крім того, було зазначено, що незважаючи на нормативні вимоги, не завжди відбувається узгодженість процесів та пріоритетів Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій. Зокрема, відповідно до п. 10 постанови КМУ від 11.11.2015 № 932 проєкт регіональної стратегії подається на затвердження обласним радам не пізніше ніж через шість місяців після затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України. В той же час, п. 21 доручення Прем'єр-міністра України від 10.01.2019 № 02-01/276 обласні державні адміністрації повинні були до 01 грудня 2019 року забезпечити розроблення та подання на розгляд обласних рад проєктів регіональних стратегій розвитку на період 2021–2027 років. Водночас, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки була затверджена Постановою КМУ № 695 тільки 5 серпня 2020 року. Відповідно до п. 4 цієї постанови обласні державні адміністрації повинні привести у шестимісячний строк регіональні стратегії у відповідність до Державної стратегії, встановити зміни та доповнення до вже затвердженої регіональної стратегії та Плану заходів з її реалізації.

Як проблемне питання також було зазначено відсутність належної статистичної бази для здійснення якісного аналізу розвитку окремих типів територій в межах області. Причина – практична відсутність достовірної інформації на рівні територіальних громад та районів.

Разом з тим, проведене анкетування засвідчило, що понад 50,0% стейкхолдерів обох регіонів (51,3% в Чернігівській, із них $\frac{2}{3}$ складають жінки та $\frac{1}{3}$ – чоловіки, та 58,3% в Черкаській областях, із них понад $\frac{3}{4}$ складають жінки та менше $\frac{1}{4}$ – чоловіки) вважають, що регіональна стратегія розвитку областей встановлює пріоритети для публічних інвестиційних рішень для регіону. Серед них, передусім, представники обласних та районних державних адміністрацій (зокрема 69,2% у Чернігівській та 76,9% у Черкаській області), територіальних органів ЦОБВ, окремих органів місцевого самоврядування в обох областях. Встановлення таких пріоритетів підтвердили також представники навчальних закладів та Агенції регіонального розвитку Чернігівської області, а також інститутів громадянського суспільства та бізнес асоціацій Черкаської області. Варто також зазначити, що 28,2% стейкхолдерів у Чернігівській і 16,7% у Черкаській області схильні вважати, що такі пріоритети визначені лише частково.

Стейкхолдери обох областей здебільшого вважають регіональну стратегію реалістичною, такою, що узгоджується з національними цілями та враховує особливості регіону, орієнтованою на результати, спрямованою у майбутнє, а також такою, що враховує інтереси різних груп населення та узгоджується з національними цілями. Водночас, «вузькими місцями», на їх думку, є відсутність статистичних даних на рівні ОТГ, що ускладнює територіальний аналіз на основі даних, а також те, що технічні завдання у Плані заходів є надто аморфними, а мають бути конкретнішими.

РИСУНОК 1. Оцінка щодо встановлення у регіональних стратегіях розвитку пріоритетів для публічного інвестування, % опитаних

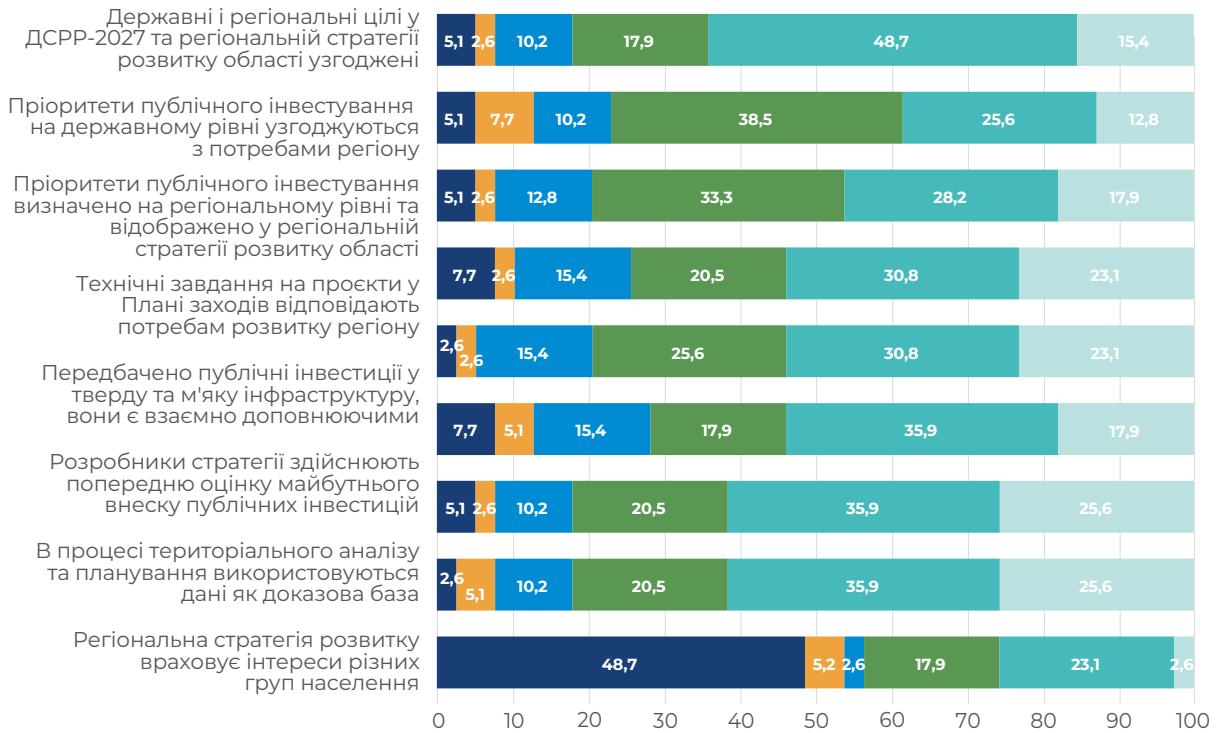


У той же час, кожен четвертий опитаний з числа бенефіціарів у Чернігівській і кожен третій – у Черкаській області не змогли відповісти на ці питання (це, передусім пенсіонери, люди з інвалідністю, жінки, які проживають у сільській місцевості, безробітні, а також значна частина економічно активної групи). Ще приблизно від $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$ ставлять під сумнів те, що пріоритети публічного інвестування на націо-

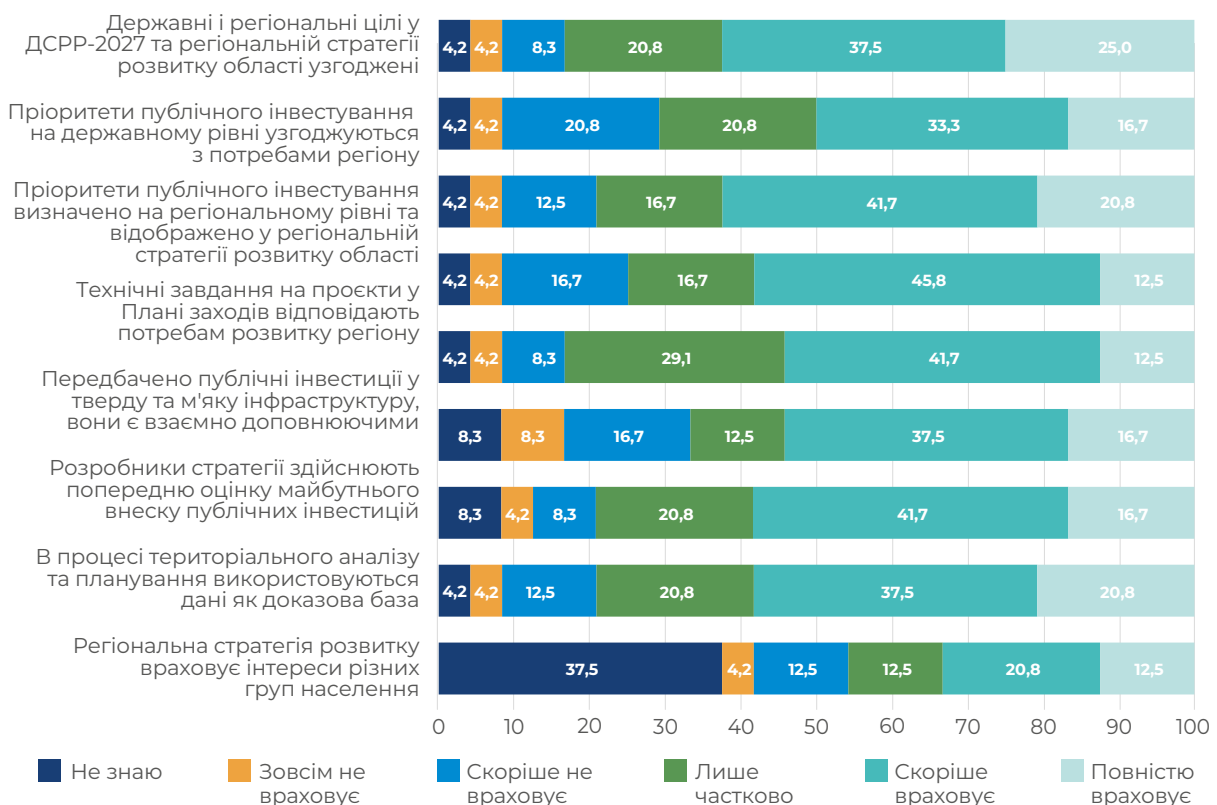
нальному рівні узгоджуються з потребами області (в Чернігівській області – 56,0%, в Черкаській – 47,0%) та що технічні завдання у Плані заходів відповідають потребам розвитку регіону (в Чернігівській – 56,0%, в Черкаській – 37,0%), а також, що передбачено публічні інвестиції у тверду та м'яку інфраструктуру і вони є взаємно доповнючими (52,0% і 42,0% відповідно).

РИСУНОК 2. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей реалістичності регіональної стратегії розвитку області, врахування інтересів різних груп населення та узгодження з національними цілями, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



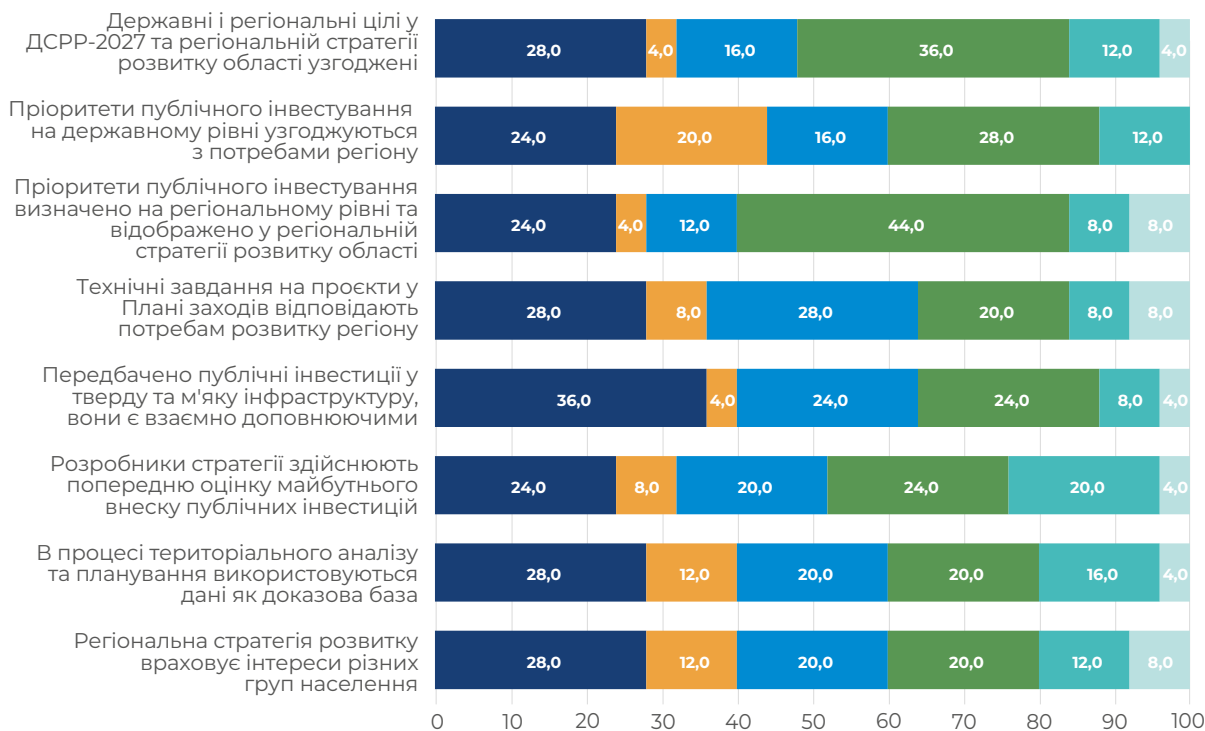
Черкаська область, стейкхолдери



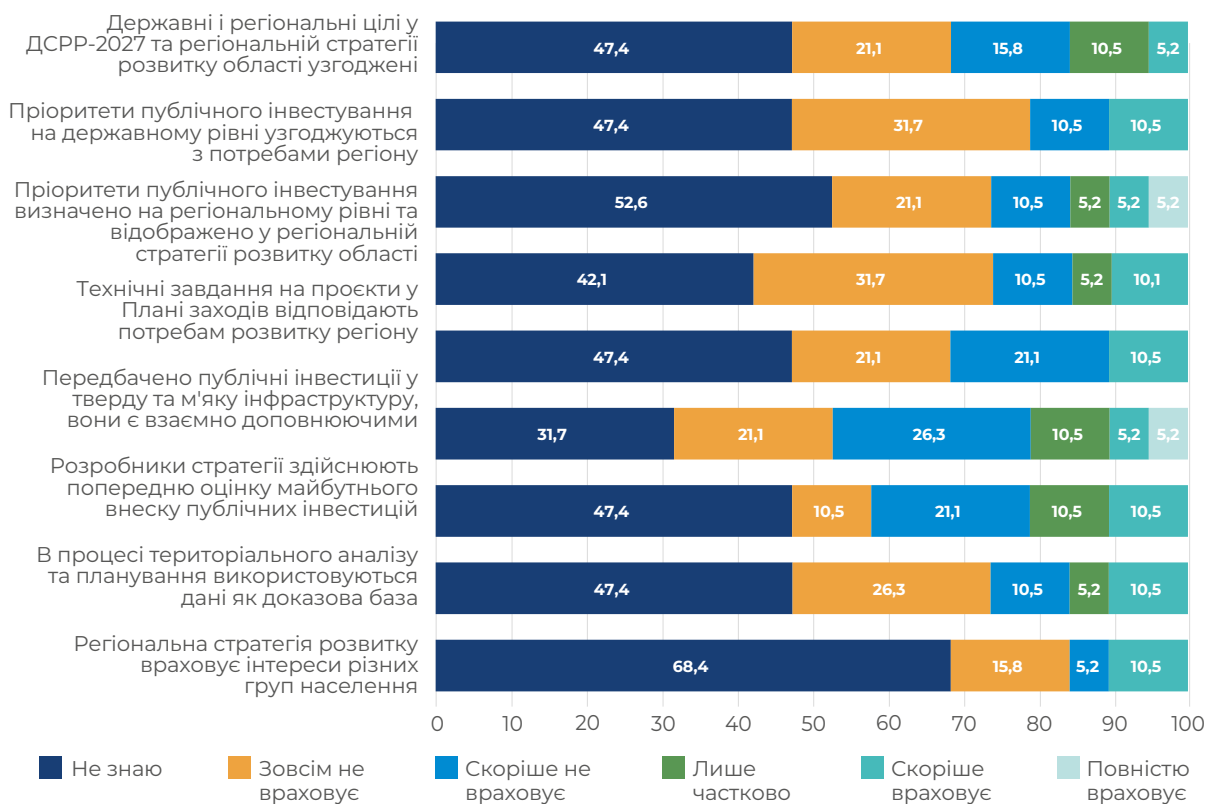
■ Не знаю ■ Зовсім не враховує ■ Скоріше не враховує ■ Лише частково ■ Скоріше враховує ■ Повністю враховує

РИСУНОК 3. Оцінка бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей реалістичності регіональної стратегії розвитку області, узгодження з національними цілями відповідності потребам розвитку регіону, % опитаних

Чернігівська область, бенефіціари



Черкаська область, бенефіціари



Також, більшість бенефіціарів не переконані, що місцеві органи влади оцінюють потенційний внесок публічних інвестицій у зростання економіки регіону (Чернігівська область – 52,0%, Черкаська – 58,0%), що в процесі територіального аналізу та планування використовуються дані (статистичні), як доказова база (52,0% та 47,0% відповідно), а також що, стратегія передбачає розвиток людського капіталу та вра-

ховує інтереси різних груп населення (Чернігівська область – 52,0% та Черкаська – 47,0%). Цікаво, що частина представників економічно активної групи (31,2% у Чернігівській та 18,7% у Черкаській області) та молоді (40,0% у Чернігівській та 50,0% у Черкаській області) стверджує, що регіональна стратегія розвитку враховує інтереси різних груп населення, водночас представники всіх інших категорій мають сумніви щодо цього або ж займають протилежну позицію.

Загалом значною мірою така позиція бенефіціарів зумовлена їхньою низькою обізнаністю зі стратегічно-планувальними документами (про що було зазначено в окремих коментарях).

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ:

- Аналіз відповідей більшості стейкхолдерів та обізнаних представників бенефіціарів обох регіонів свідчить, що рішення про пріоритетні напрямки публічних інвестицій приймаються з урахуванням регіональної стратегії розвитку.
- Здебільшого регіональні стратегії розвитку узгоджуються з національними цілями та враховують особливості й пріоритети розвитку регіонів, однак є лише певним орієнтиром для публічних інвестиційних рішень, зокрема коштів ДФРР та обласних бюджетів. Як правило, використання коштів секторальних бюджетних програм попередньо не узгоджуються із регіональними стратегіями, а дифузне, розмите формулювання технічних завдань у Планах заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку зумовлюють можливість маніпулювання ними під час визначення переліків проєктів, які фінансуватимуться за кошти ДФРР.
- Загалом стратегіям бракує реалістичності, вони перевантажені операційними цілями, завданнями, заходами та технічними завданнями на проєкти, виконання яких неможливо забезпечити без відповідного фінансування. Ще одним мінусом є недостатнє використання достовірних статистичних даних як доказової бази. Так само не всі стейкхолдери і бенефіціари у силу різних обставин є достатньо залученими до розроблення стратегічних планувальних документів.

1.4. Прогалини (проблемні питання)

Загалом в Україні є низка нормативно-правових актів, що мають врегулювати питання створення системи стратегічних планувальних документів, у тому числі щодо регіонального розвитку. Проте, цілісної системи не створено через наявність прогалин нормативного, організаційного та інституційного характеру.

Відсутня єдина система планувальних документів

В Україні склались кілька систем підготовки стратегій, програм і планів, визначених на різних рівнях публічного управління та сферах законодавства. Ці системи мають різний ступінь обов'язковості для функціонування органів державної і місцевої влади з максимальною роллю річних програм соціально-економічного розвитку і мінімальною роллю довгострокових стратегій, які, не мають прив'язки до бюджетного процесу. Між цими системами немає значних протиріч, проте вони й не мають взаємозв'язків між собою від національного до регіонального та місцевого рівнів, що створює неузгодженість у стратегічному плануванні, яка загострюється поточними швидкими та несистемними змінами в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівні.

Не передбачено інструментів узгодження стратегічних документів різних рівнів врядування

Формально, українське законодавство, що регулює питання стратегічного планування регіонального розвитку, передбачає узгодженість регіональних стратегій розвитку із Державною стратегією регіонального розвитку. Проте, не визначається глибини такого узгодження та не встановлено порядку, який передбачає процедури перевірки узгодження регіональної стратегії із державною та формалізацію факту узгодження.

Відсутня усталена практика територіального аналізу при визначенні порядку використання коштів секторальних міністерств

Неузгодженість процесів стратегування, програмування, та бюджетування (публічного інвестування) на всіх рівнях врядування спричиняє формальний характер існуючих механізмів публічного інвестування, який не забезпечує задекларованих стратегічних цілей.

На практиці часто не дотримується поєднання стратегічного і проєктного підходів (значна частина регіональних програм і проєктів не узгоджується зі стратегічним плануванням). Зазвичай замість «портфеля» проєктів розвитку – через регіональну стратегію та різні обласні програми формується перелік «побажань» без огляду на реальні ресурси публічного інвестування та можливості їх диверсифікації та збільшення.

Низька інституційна спроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

Ефективність стратегування для цілей публічного інвестування з урахуванням пріоритетів та особливостей розвитку територій значною мірою стримується низькою інституційною спроможністю стейкхолдерів та бенефіціарів в цій сфері. Часта заміна керівників ОДА, їх заступників, відсутність мотивації через не визначення майбутньої ролі МДА, брак знань та навичок у фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо інноваційних підходів до публічного управління та інвестування гальмує здійснення реформ та розвиток територій.

Копіювання окремими громадами, раніше розроблених стратегій однієї чи кількох інших територіальних громад без урахування місцевих соціальних та економічних потреб

Відсутність достатнього рівня знань та навичок із стратегічного планування та публічного інвестування у фахівців органів місцевого самоврядування новостворених територіальних громад, необізнаність з вимогами та викликами у сфері сучасного планування спричиняє практику калькування вже затверджених місцевих стратегій без належного аналізу, вивчення проблем, визначення потреб, залучення широких верств населення різних соціальних груп. Існує й інша практика підготовки проєкту стратегії запрошеними експертами в рамках міжнародної технічної допомоги, основний ризик якої полягає у застосуванні стандартно-типових підходів при слабкому врахуванні чи й нехтуванні специфічними особливостями даної громади, чи навіть українського законодавства.

Відставання нормативного регулювання у сфері прогнозування та планування від реальних змін адміністративно-територіального устрою та бюджетної системи

Система розробки прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на п'ять років і програм економічного і соціального розвитку цих суб'єктів на наступний рік залишилась архаїчною. Вона ігнорує створення об'єднаних те-

риторіальних громад, бюджетну децентралізацію, зміни у відносній вазі бюджетів різного рівня і повноваженнях їх розробників.

Процес стратегічного планування регіонального розвитку, розробка Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) і регіональних стратегій розвитку, по-перше, не узгоджені за строками (три, чотири, сім років) з прогнозами і планами економічного і соціального розвитку в рамках бюджетного планування (рік, два роки, п'ять років) та не охоплює рівень територіальних громад.

Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.

Планування та розподіл коштів державного бюджету для інвестування у регіонах здійснюється без широкого залучення до процесу регіональних суб'єктів та врахування стратегій розвитку регіонів

Розподіл за формульним розрахунком коштів дорожнього фонду відбувається без попередніх консультацій з регіонами чи всередині регіонів з територіальними громадами, щодо визначення пріоритетів фінансування, їх узгодження із стратегіями розвитку регіонів та територіальних громад. Розподіл коштів здійснюється виходячи із співвідношення доріг різних категорій, а не від оцінених потреб та наявності стратегії розвитку регіону, яка містить просторову складову відновлення та розвитку дорожнього господарства. Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.

Відсутність необхідних для стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях достовірних статистичних показників

На державному рівні існує традиційна система регіональної статистики. Одночасно, вона є обмеженою та не адаптованою до потреб реформ, що здійснюються в країні. Зокрема, фактично відсутня статистика населення (не проводиться перепис). Відсутня місцева статистика. В умовах зміни меж громад в результаті їх об'єднання, інтегрованої достовірної бази даних немає. Відсутній уніфікований підхід до формування адміністративної звітності та бази даних місцевого (базового) рівня. Кожна ОТГ використовує власні реєстри та можливості для формування, ведення та використання баз даних.

Відсутність територіальної орієнтації регіональних стратегій розвитку

Регіональна стратегія розвитку, як правило не містить детального аналізу територіальних відмінностей у межах регіону, не ідентифікує території щодо яких мають запроваджуватись особливі інтегровані проекти розвитку, виходячи із досягнення стратегічних цілей стратегії.

Відсутність аналізу та оцінки впливу публічних інвестицій в різних секторах на розвиток регіону та різні групи населення

Публічні інвестиції, які плануються та реалізуються в регіонах за кошти секторальних ЦОВВ, не аналізуються на предмет їх впливу на досягнення стратегічних цілей розвитку та суміжні сектори регіональної економіки та розвиток людського капіталу.

Не враховується взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру

В нових умовах, які постійно і швидко змінюються, головні інвестиції мають орієнтуватись на людину. Якщо у громаді/регіоні немає кваліфікованих кадрів, тут не буде високотехнологічного заводу. Якщо вчителі у школі не здатні надати знань, жоден ремонт школи не допоможе дітям вступити у ВНЗ. Натомість інвестиційні проекти, які фінансуються за публічні кошти практично повністю орієнтуються на тверду інфраструктуру і не враховують важливість інвестування у людину.

■ **Спорадичне планування інвестицій поза межами розробленої стратегії**

Незважаючи на стратегічні та оперативні цілі, визначені державною, регіональною чи місцевою стратегіями, на різних рівнях урядування раптово з'являються політичні ініціативи щось збудувати чи відремонтувати поза цілями планувальних документів. Таким чином публічні інвестиції не забезпечують комплексний та плановий розвиток територій, а створюють лише електоральну привабливість тим, хто ініціював та реалізував таку інвестицію.

1.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

■ **На державному рівні**

1. Розробити та ухвалити рамковий закон, яким врегулювати питання створення зрозумілої та ієрархічної системи стратегічного планування в Україні, передбачити типи документів стратегічного планування, процедуру затвердження, порядок узгодження між собою, порядок реалізації, моніторингу і оцінювання результативності стратегічних планувальних документів (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), передбачено розроблення відповідного законопроекту (п. 107).
2. Передбачити зміни до Бюджетного кодексу України, які встановлюватимуть зв'язок між стратегічними планувальними документами регіонів, територіальних громад та їх річними програмами соціально-економічного розвитку.
3. Провести комплексний аналіз впливу змін, внесених до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» на стратегічне планування у територіальних громадах і гармонізувати вимоги щодо стратегічного планування – в часі із плануванням у просторі.
4. Внести зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині виключення поняття «концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади», як самостійного планувального документу стратегічного характеру, а окремі елементи такої «концепції» перенести, як складові стратегії розвитку громади, якщо така готується громадою.
5. В Регламенті Кабінету Міністрів України передбачити проведення аналізу проєктів актів, що стосуються затвердження документів стратегічного планування на предмет їх відповідності актам вищого рівня планування та взаємозгодженості із раніше ухваленими актами; передбачити погодження таких актів з Мінрегіоном, який має надавати висновки, щодо його відповідності Державній стратегії регіонального розвитку та можливого впливу акта на розвиток регіонів. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, заходи 3, 4).
6. Підготувати та внести зміни у Закон «Про засади державної регіональної полі-

тики», що передбачають надання Мінрегіоном висновків щодо відповідності узгодження проєкту регіональної стратегії з Державною стратегією регіонального розвитку; (станом на липень 2021 р. проєкт Закону підготовлено та подано до ВРУ (реєстр. № 5323), прийнято в першому читанні 01.06.2021 за основу).

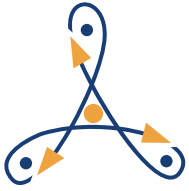
7. Визначити механізм узгодження стратегій розвитку громад з Державною стратегією регіонального розвитку і регіональними стратегіями розвитку, зокрема, переглянути та внести в установленому порядку зміни до чинних методик у сфері розробки регіональних та місцевих стратегій розвитку і пов'язаних з ними документів. Удосконалити процес стратегування на національному, регіональному та місцевому рівнях на основі створення єдиних методичних підходів для стратегічного планування в громадах, у т. ч. з урахуванням досягнення спільних цілей по горизонталі (в рамках міжмуніципальної, макрорегіональної та транскордонної співпраці), та вертикалі для загальнодержавних цілей розвитку в різних сферах (в рамках секторальної децентралізації). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, захід б).
8. Ухвалити нову редакцію Наказу Мінрегіону від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» де передбачити досить детально механізми розроблення, затвердження та моніторингу реалізації стратегій розвитку територіальних громад. (Станом на липень 2021 р. нову редакцію проєкту Методичних рекомендацій підготовлено Мінрегіоном за консультаційної підтримки SURGe).
9. Підготувати та внести зміни у Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду затверджено Постановою від 20 грудня 2017 р. № 1085 в частині його узгодження з пріоритетами Державної стратегії регіонального розвитку, а також з Генеральною схемою планування території України. Підготувати та внести зміни у спільний наказ Мінінфраструктури та Мінфіну № 573/1019 в частині узгодження розподілу коштів на місцеві дороги з урахуванням реалізації регіональної стратегії розвитку. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 111, захід 1).
10. Розробити механізм залучення Мінрегіоном зовнішньої експертизи за кожною оперативною ціллю ДСРР для спільного опрацювання проєктів порядків використання коштів інвестиційних/ бюджетних програм ЦОВВ в частині їх узгодження із цілями і завданнями ДСРР. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 114, захід 1).
11. Розробити навчальні курси з розробки стратегічних планувальних документів та запровадити їх викладання для працівників органів місцевого самоврядування через системи регіональних навчальних центрів, АРР (після впорядкування законодавства про стратегічне і просторове планування на місцевому рівні). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 121, захід 1; п. 131, захід 1).
12. Узгодити та внести в установленому порядку пропозиції щодо змін до законодавства в частині періодичності складання і термінів дії програм, планів і стратегій, передбачених Законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про засади державної регіональної політики», а саме:
 - систему планування і узгодження програм на рік, два і п'ять років, передбачену першим з цих законів і орієнтовану на бюджетний процес, узгодити з системою стратегування на три, чотири і сім років, передбачених другим з цих законів;

- ввести спільний для цих законів механізм формування щорічних програм економічного і соціального розвитку, параметри яких використовуватимуться для обґрунтування міжбюджетних трансфертів.
13. Врегулювати прогалини, що виникли через скасування наказу Мінекономіки щодо методичних рекомендацій з розробки регіональних цільових програм. На період до законодавчого вирішення проблеми відсутності нормативного регулювання порядку розробки регіональних цільових програм, підготувати методичні рекомендації з їх підготовки, як певний порадак для ухвалення обласними радами власних «порядків».
 14. Ухвалити нормативні рішення, щодо запровадження в практику публічного інвестування RBM, GBA+ на національному, регіональному та місцевому рівнях. (рекомендацію (в частині навчання) включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 116 (захід 1)).
 15. Підготувати типові рекомендації, щодо їх врахування при підготовці стратегій розвитку територіальних громад, виходячи із типів територій, до яких відносяться громади:
 - сільські громади в несприятливих умовах
 - регіональні полюси економічного зростання
 - території природно-заповідного фонду
 - прикордонні території в несприятливих умовах
 16. Передбачити у Порядку розроблення регіональних стратегій вимоги щодо визначення територій регіону, які потребують спеціальних впливів/проектів.
 17. Передбачити механізм узгодження територіальних інтересів/зафіксованих у регіональних стратегіях, із планами публічних інвестицій, що реалізовуватимуться в регіонах ЦОВВ (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 108 (захід 1)).
 18. Довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток регіонів (ІТ рішення, як елемент горизонтальної координації).
 19. Передбачити пріоритет реалізації комплексних проєктів регіонального розвитку, які крім твердої інфраструктури, передбачають інвестування у людський капітал, через внесення відповідних змін у Порядок відбору проєктів регіонального розвитку для їх фінансування за кошти ДФРР. (Станом на липень 2021 р. проєкт закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку» підготовлено та внесено Урядом до ВРУ (реєстр. № 4200), підготовлено зміни до Наказу Мінрегіону № 80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»).
 20. Формувати політичні традиції планового розвитку, несприйняття ініціатив, не залежно від їх походження, що не базовані на дослідженнях потреб, не впливають із планувальних документів і не мають визначених джерел.

■ На обласному та місцевому рівнях:

1. Внести відповідні зміни та доповнення до регламентів обласних рад (зокрема, обласний бюджет формується на основі РСР і ПЗ РСР, регламентів ОДА) стосовно узгодження бюджету з стратегічними документами.
2. Провести дослідження на обласному рівні як працює система підвищення кваліфікації та перекваліфікації державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування та підготувати конкретні пропозиції з її удосконалення.

3. Запровадити в практику роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування проведення навчань, тренінгів, ознайомчих візитів, обмін досвідом, проведення круглих столів тощо з питань планування, реалізації, моніторингу та оцінки публічних інвестицій.
4. Запровадити методичне та інструктивно-консультаційне супроводження процесу публічного інвестування в регіонах з боку ЦОБВ, на місцевому рівні – з боку ОДА.
5. Перетворити APP на дієвий інструмент підтримки процесу публічного інвестування на субнаціональному рівні: посилити їх необхідними спроможностями для надання ними підтримки територіальним громадам щодо розробки місцевих стратегій, навчань посадових осіб місцевого самоврядування, підготовки проєктів розвитку на отримання зовнішнього фінансування. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, пп. 120-121).
6. Територіальним громадам визначити у структурі виконавчих органів підрозділи, відповідальні за розробку стратегічних планувальних документів, забезпечити навчання їх працівників.
7. Радам територіальних громад затвердити положення про порядок розробки стратегії, її обговорення, підготовки та внесення змін по необхідності.
8. Обласним радам врегулювати порядок розробки обласних цільових програм своїми рішеннями на основі «методичних рекомендацій»
9. Врегулювати порядок розподілу публічних інвестицій секторального характеру у регіоні актами ОДА, які забезпечать врахування при розподілі цих коштів територіальну складову та пріоритети визначені у РСР області.
10. В зв'язку із запровадженням нових стратегічних документів на регіональному (стратегія розвитку регіону) та місцевому (стратегія розвитку територіальної громади, комплексний план просторового розвитку, концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади) рівнях необхідно переглянути перелік та способи збирання показників на регіональному рівні та запровадити елементи місцевої/муніципальної статистики.
11. Територіальним громадам, виходячи із їхніх власних повноважень та необхідності планування свого розвитку на хоча б середньостроковий період, варто створювати власні інформаційні ресурси, які накопичують певні статистичні показники, важливі для планування: демографія, освіта, зайнятість, доходи домогосподарств, кількість транспортних засобів, підприємництво тощо.
12. Переглянути регіональні стратегії розвитку на предмет їх відповідності ДСРР-2027 та визначення територій, які потребують спеціальних впливів/проєктів.
13. Передбачити у регламенті ОДА та обласної ради спеціальні процедури, які мають передувати прийняттю рішень щодо публічного інвестування і які мають передбачати аналіз впливу такого фінансування на ситуацію у сфері інвестування та у суміжних сферах, варіанти посилення ефекту при включенні об'єкта інвестування у більший, інтегрований проєкт.
14. Територіальним громадам готувати для фінансування за рахунок ДФРР інтегровані проєкти розвитку, що передбачають інвестиції у людський капітал, відповідно до цілей регіональної та місцевої стратегій розвитку.
15. Запровадити громадський моніторинг (за підтримки Мінрегіону):
 - розроблення планувальних документів регіонального розвитку відповідно до чинного законодавства;
 - реалізації публічних інвестиційних проєктів поза межами планувальних документів;
 - внесення змін у планувальні документи з порушенням законодавства (в тому числі для реалізації окремих інвестиційних проєктів).



СПРОМОЖНІСТЬ 2.

Координувати секторальні політики з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Регулярно здійснюється оцінка (аналіз) потенційної взаємодоповнюваності та можливих конфліктів (неузгодженість фінансування за часом, обсягом, очікуваними результатами) між секторальними (галузевими) інвестиціями.
- На регіональному рівні існують офіційні та/або неофіційні механізми для координації між секторами (та відповідними управліннями/агенціями).

2.1. Міжнародний досвід⁴³

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб гармонізувати цілі між центральним і нижчими рівнями врядування та подолати прогалини фінансові, інформаційні та щодо спроможностей

Коли рішення приймаються ізольовано, зростає ймовірність інвестування у проекти із однаковими цілями або спрямування ресурсів у проекти, які не відповідають потребам регіону. Взаємодія з метою розроблення та реалізації стратегій публічних інвестицій на всіх рівнях врядування є нелегкою задачею навіть коли заінтересовані сторони чітко визнають потребу в ній. Консолідації зусиль на всіх рівнях врядування можуть заважати витрати на взаємодію, тиск через конкуренцію, обмеженість ресурсів, відмінності у пріоритетах та побоювання несиметричного розподілу коштів та вигод від співробітництва.

Щоб створювати синергію на національному та субнаціональному рівні для розв'язання багатомісних викликів

Для ефективного реалізації інвестицій, спрямованих на подолання таких комплексних викликів, як кліматичні зміни, урбанізація та демографічні проблеми необхідно, серед іншого, вживати конкретних заходів, створювати партнерства, щоб узгодити завдання політик на всіх рівнях врядування. Крім того, необхідно узгоджувати зусилля у таких секторах, як транспорт, водні ресурси та енергетика, а також у інших сферах публічної політики – таких, як просторове планування та землеустрій. При цьому значну роль у боротьбі із кліматичними змінами відіграють органи влади субнаціонального рівня. Впровадження узгоджених кліматичних стратегій передбачає участь багатьох заінтересованих сторін та вимагає багаторівневої методології, яка поєднує висхідний та низхідний підходи. Потрібно налагодити ефективну координацію, щоб забезпечити участь і, відповідно, вигоди для всіх людей, територій та компаній.

⁴³ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

Щоб зрозуміти, які заходи є найбільш дієвими, де саме їх впроваджувати та за яких умов

Завдяки діалогу та обміну зібраними даними органи врядування з'ясовують, які заходи є найбільш дієвими, де саме їх впроваджувати та за яких умов. Однак саме по собі створення координаційних інструментів або інституцій, які підтримують діалог, не забезпечить ефективної координації цілей та заходів. Важливими умовами заохочення всіх сторін до участі у конструктивному діалозі є прозорість правил та їх наслідків, простота інформації, надійність та спільні зобов'язання.

АВСТРІЯ

Федеральне міністерство науки, досліджень та економіки Австрії створило платформу для обміну інформацією між профільними національними та регіональними органами – «Bundesländerdialog». Ця платформа є основою для більш чіткої координації політик міністерств та земель. Федеральне міністерство та землі, зокрема, визначають важливі інструменти для Національної стратегії досліджень, технологій та інновацій, а також спів-фінансують їх впровадження.

АВСТРАЛІЯ

В Австралії існує державна незалежна організація «Інфраструктура Австралії». Її робота зі штатами, територіями, місцевими органами влади та приватним сектором базується на ретельному аналізі витрат і вигод та спрямована на визначення інвестиційних пріоритетів, політик та регуляторних реформ, необхідних для реалізації своєчасних скоординованих національних публічних інвестицій. Вона також надає рекомендації субнаціональним органам врядування щодо подолання інфраструктурних прогалів та вузьких місць, які перешкоджають економічному зростанню.

ШВЕЦІЯ

У період з 2014 р. до 2020 р. органи влади національного та субнаціонального (регіонального) рівнів збираються в рамках Національного форуму регіонального зростання та привабливості регіонів. Одна частина форуму призначена для політиків високого рівня, інша – для державних службовців високого рівня. Чотири рази на рік для кожної з двох гілок форуму організуються зустрічі. Форум являє собою платформу для політичного і стратегічного діалогу представників влади національного та регіонального рівня, який базується на національній стратегії та регіональних програмах розвитку.

Досягнення синергії та комплементарності публічних інвестицій вимагає розвитку відповідних спроможностей. Доповнюваність/комплементарність/синергія публічних інвестицій є критично важливою. Субнаціональні суб'єкти регіональної політики як правило найкраще розуміють місцеві потреби та можуть програмувати синергію між інвестиційними пріоритетами. Якщо регіон планує нову дорогу, школу чи будь-яку іншу публічну інвестицію, важливо виконати певні умови щодо комплементарності місцевої інфраструктури чи послуг. Інвестиції лише в тверду інфраструктуру мають незначний вплив на регіональне зростання, якщо вони не пов'язані із розвитком людського потенціалу та інновацій⁴⁴.

Комплементарність між секторами можна шукати як на макрорівні (узгодження інвестицій у житло та транспорт), так і на мікро/проектному рівні (побудова технологічного центру в регіоні з кваліфікованими дослідниками та/або фір-

44 Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264076525-en

мами, готовими скористатися підтримкою інновацій). Попри те, що центральний рівень може створити всі необхідні умови та сприятливе середовище для міжсекторальної координації (наприклад, шляхом розподілу коштів за стратегічним пріоритетом, а не виключно на основі галузевої програми), спроможність брати участь у міжсекторальній координації може становити серйозний виклик для субнаціональних органів влади. На регіональному рівні наявність всеохоплюючої інвестиційної стратегії або спеціальних міжсекторальних органів може сприяти цій координації. Регіональні та місцеві органи влади також можуть залучати підтримку ззовні, наприклад, агенції регіонального розвитку, щоб сприяти інтегрованому підходу до планування регіонального розвитку.

2.2. Аналіз законодавства

Документи політики на національному рівні та їх узгодження

На національному рівні існують кілька видів документів політики, чи документів стратегічного планування. Це зокрема – стратегія та концепція певної політики, а також документи їх впровадження – плани заходів з реалізації стратегії/концепції. Практики ухвалення таких документів є різними. Частина документів ухвалені актами Президента, більша частина – актами Уряду і є, навіть, приклади ухвалення стратегічних планувальних документів за своєю суттю у формі закону (приклади наведені у Додатку 1. 1.).

Щодо урядових документів політики, то вимоги до них та процедури їх ухвалення визначаються Регламентом Кабінету Міністрів України. Регламент затверджено Постановою КМУ «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950⁴⁵.

Регламентом встановлюється, що Уряд приймає Постанови та Розпорядження. Постанови (§ 29) видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання, затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. Розпорядження (§ 30) видаються з питань:

- схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- затвердження державної цільової програми, плану заходів;
- утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;
- делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках;
- передачі майна;
- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

§ 33 Регламенту визначає поняття «Головний розробник, розробник та заінтересовані органи». Тут варто зауважити, що цей параграф визначає підходи щодо погодження проєкту акта різними заінтересованими сторонами.

Деякі ЦОВВ наділені правом обов'язкового погодження акта: «5. Проєкт акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономіки...».

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n13>

При цьому встановлюється, що «Мінфін під час погодження проєкту акта опрацьовує підготовлені розробником фінансово-економічні розрахунки впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевого бюджетів. За результатами розгляду Мінфін оформляє висновок за встановленою ним формою. Мінекономіки під час погодження проєкту акта опрацьовує його на предмет впливу реалізації акта на такі показники економічного і соціального розвитку: (наведено перелік показників)». У цьому ж параграфі є застереження щодо погодження проєкту із Мінцифри: «Проєкт акта Кабінету Міністрів з питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку підлягає обов'язковому погодженню з Мінцифри, яке проводить його цифрову експертизу згідно з **§ 37-1** (це параграф про цифрову експертизу)».

Також у цьому параграфі є певні норми щодо інклюзивності: «Під час підготовки проєкту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, відповідний проєкт акта в обов'язковому порядку надсилається уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців».

Під час підготовки проєкту акта Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються прав осіб з інвалідністю, такий проєкт акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським громадським організаціям осіб з інвалідністю, їх спілкам відповідно до статутної діяльності. Результати обговорення таких проєктів актів всеукраїнськими громадськими організаціями осіб з інвалідністю, їх спілками відображаються у пояснювальній записці.

Під час підготовки проєкту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), такий проєкт акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування».

Залучення регіонів у певній мірі визначається **§ 41** Регламенту, який встановлює: «Проєкти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць розробник погоджує з відповідними місцевими держадміністраціями,... Проєкти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проєктів».

§ 56 Регламенту регулює питання підготовки «політичної пропозиції» – концепції певної політики у певних сферах. Зокрема тут встановлюється, що «Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи:

- проблема, яка потребує розв'язання;
- мета і строки реалізації концепції;
- шляхи і способи розв'язання проблеми;
- прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін;
- очікувані результати;
- обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів».

Жодних вимог щодо оцінки впливу певних політик на регіональний розвиток Регламентом Уряду не вимагається.

Координація ЦОВВ в частині вироблення та реалізації державної регіональної політики

Законом «Про засади державної регіональної політики» (стаття 12, ч. 1, пункт 7) до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено: «7) визначення порядку координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики».

Постановою Уряду від 16 вересня 2015 р. № 714 було утворено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку та затверджено **Положення про комісію**⁴⁶.

До ключових повноважень цієї комісії належить:

- «забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики;
- розроблення пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях».

Незважаючи на наявність нормативного регулювання та створення спеціального координуючого органу у форматі міжвідомчої комісії, реально цей інструмент координації не працює – комісія не збирається на свої засідання.

Рада розвитку громад і територій

Указом Президента України від 18 грудня 2019 р. № 909/2019 було утворено Раду розвитку громад і територій. Раду утворено відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України як консультативно-дорадчий орган при Президенті України «з метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць».

Такий орган (з різними назвами) створювався при всіх Президентах України. Незважаючи на консультативно-дорадчий статус Ради, її вплив, завдання та спосіб організації роботи змінювалися в залежності від факторів переважно політичного характеру.

Як показує практика функціонування такого органу в минулому, його діяльність може бути успішною за умови, що:

1. Мінрегіон має відповідні повноваження та інституційну спроможність формувати і реалізовувати державну регіональну політику;
2. Міністр регіонального розвитку має статус віце-прем'єр-міністра, який дозволяє на практиці здійснювати горизонтальну та вертикальну координацію державної регіональної політики;
3. Мінрегіон і Президент узгоджено координують діяльність місцевих органів виконавчої влади відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», державної та регіональних стратегій розвитку, інших документів ДРП;
4. Рада не підміняє собою вертикальну і горизонтальну координацію, яка здійснюється Урядом, а підсилює її в частині реалізації державної регіональної політики.

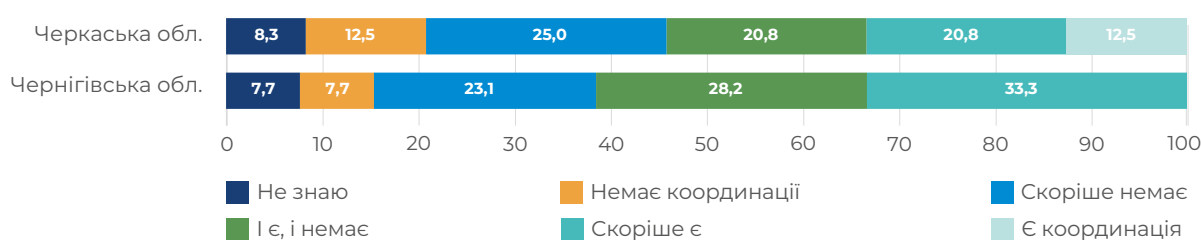
⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text>

2.3. Аналіз практик публічного інвестування

Координація секторальних (галузевих) політик між ЦОВВ та ОДА відбувається відповідно до законодавства, про що йшлося вище.

За підсумками опитування координацію секторальних політик з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу третина опитаних стейкхолдерів (33,3%) обох регіонів вважає належною між центром (Уряд, Мінрегіон, інші ЦОВВ) та регіонами. В той же час майже стільки ж у Чернігівській області (30,8%) та більше третини у Черкаській (37,5%) заявили, що така координація відсутня або ж скоріше відсутня. Ще частина (28,2% у Чернігівській та 20,8% у Черкаській) схильні вважати, що вона є частковою. 7,7% чернігівчан та 8,3% черкащан не змогли відповісти на питання щодо координації.

РИСУНОК 4. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей координації публічних інвестицій між центром (Уряд, Мінрегіон, інші ЦОВВ) та регіонами, % опитаних



Щодо проблем, то про відсутність належної взаємодії між ЦОВВ та регіонами повідомили 15,3% опитаних стейкхолдерів Чернігівської та 29,1% Черкаської області. У той же час 35,8% та 25,0% відповідно вважають таку координацію належною. Тільки 28,2% чернігівчан та 25,0% черкащан висловилися ствердно про те, що на центральному рівні є розуміння існуючих регіональних потреб у проєктах регіонального розвитку.

Понад третина респондентів вважають надмірними вимоги ЦОВВ при підготовці проєктів, зокрема, стосовно співфінансування – 38,4% стейкхолдерів Чернігівської та 37,5% Черкаської області, стосовно часових обмежень (надто коротких термінів на підготовку) – 41,0% та 29,0% відповідно. Також 33,8% чернігівчан та черкащан вказали на складність апіляційних форм.

Водночас третина опитаних вважає вимоги ЦОВВ адекватними, ще близько чверті вважає, що вимоги бувають як надмірними, так і прийнятними. Близько половини чернігівчан (48,7%) вважають, що у зацікавлених сторін в регіонах є інформація про інвестиційні пріоритети і можливості центрального рівня, в той же час як це підтвердили лише 25,0% опитаних черкащан. Щодо існування нормативних та адміністративних перешкод, то більшість опитаних в обох регіонах вказали на їх відсутність.

Близько третини респондентів обох регіонів вважають, що однією з проблем є те, що не підтримуються проєкти спрямовані на якість людського капіталу («м'які» проєкти). В той же час приблизно така ж кількість стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області вказали, що така підтримка наявна або ж скоріше наявна, ніж ні.

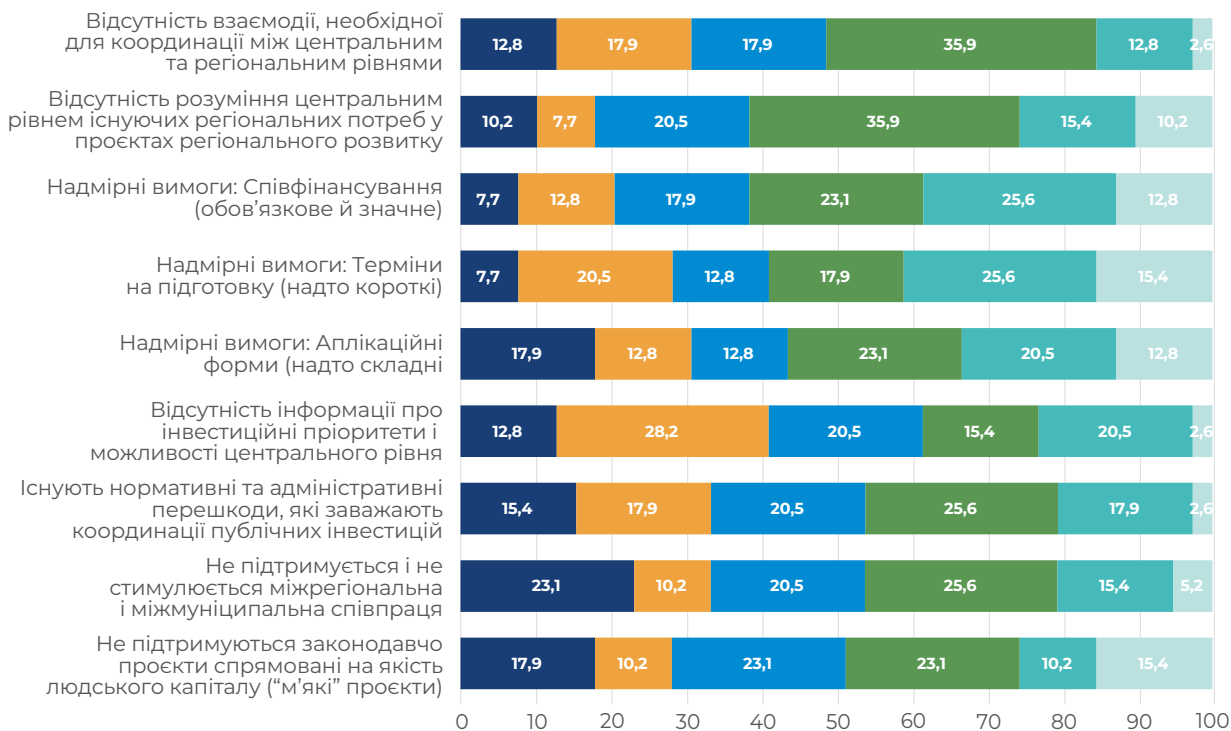
Дещо різняться оцінки представників областей взаємовідносин центрального і регіонального рівнів у галузевому розрізі.

На наявність проблем узгодження публічних інвестицій з регіоном загалом вказала близько третини опитаних стейкхолдерів Чернігівської області. На думку опитаних, найбільші проблеми щодо узгодженості у сфері охорони здоров'я, на що вказали 43,5% (понад 2/3 з них жінки та менш як третина – чоловіки, насамперед представники органів місцевого самоврядування, бізнес асоціацій, навчальних і дослідницьких інституцій, власники і менеджери бізнесів, представники терито-

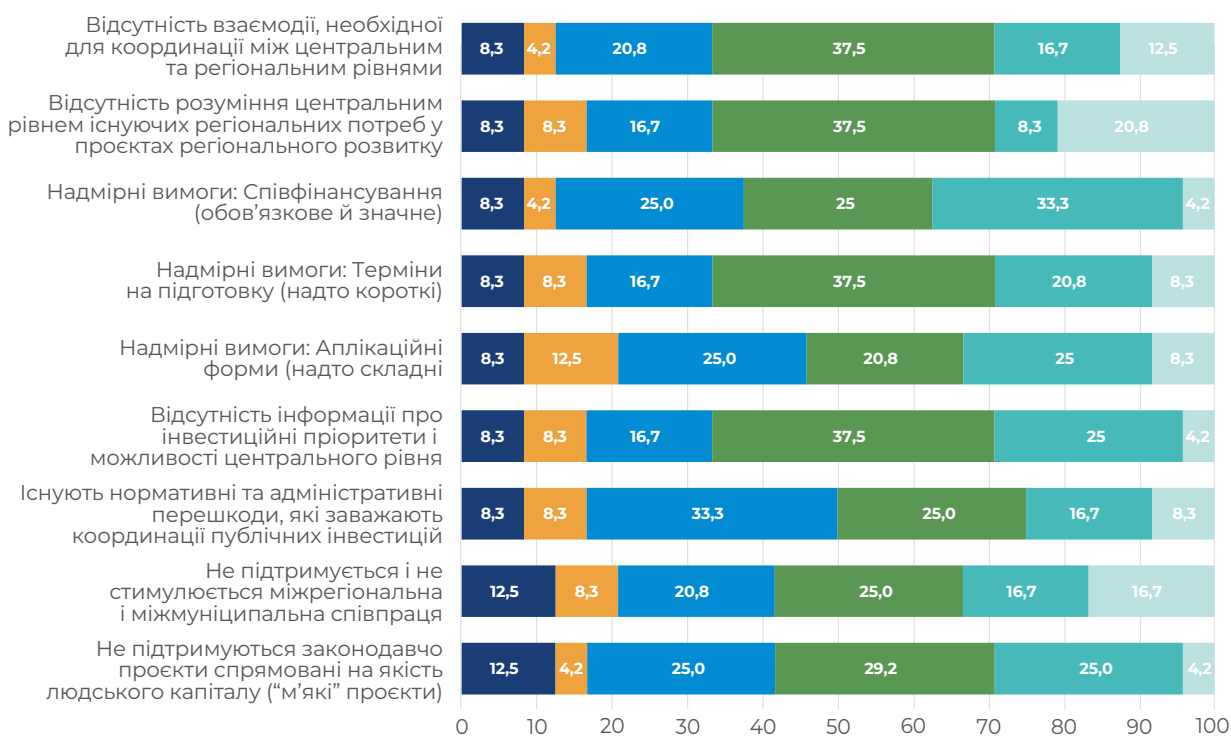
ріальних органів ЦОВВ; найменшим чином представники обласної і районних державних адміністрацій). Серед інших вузьких місць названо проекти ДФРР – 41,0%, сфера захисту довкілля та використання природних ресурсів – 30,7% та транспортної інфраструктури – 28,2%. В той же час найкраща узгодженість у сфері освіти та соціальної сфері, культури та інформаційної політики.

РИСУНОК 5. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей узгодження публічних інвестицій між центром (галузевими міністерствами) та регіонами, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



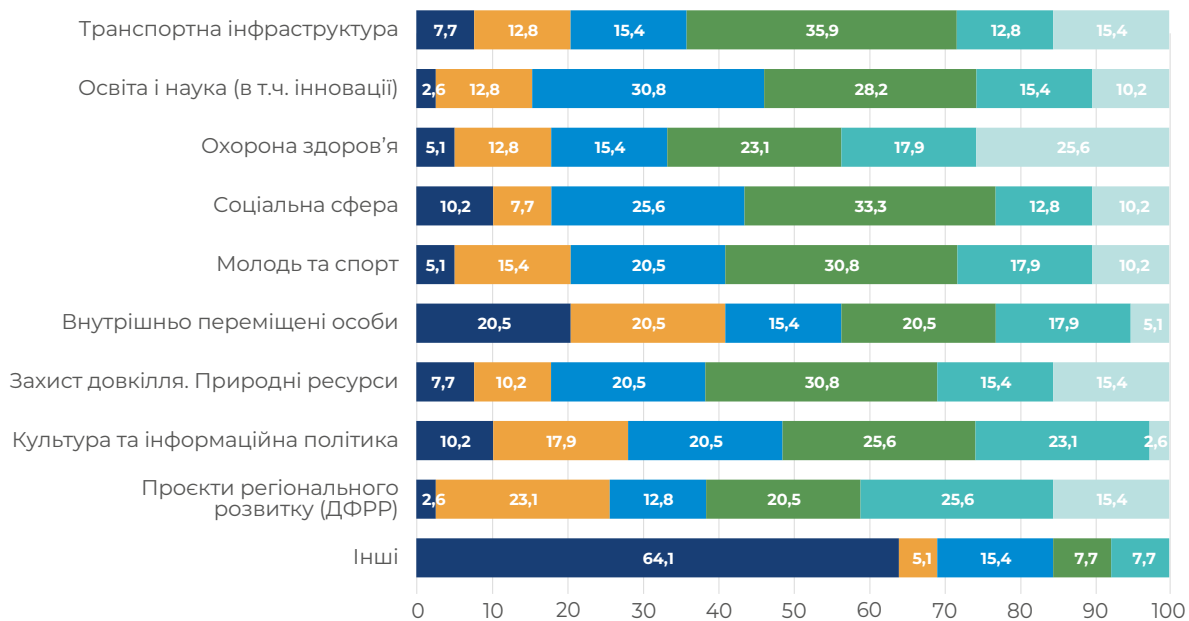
Черкаська область, стейкхолдери



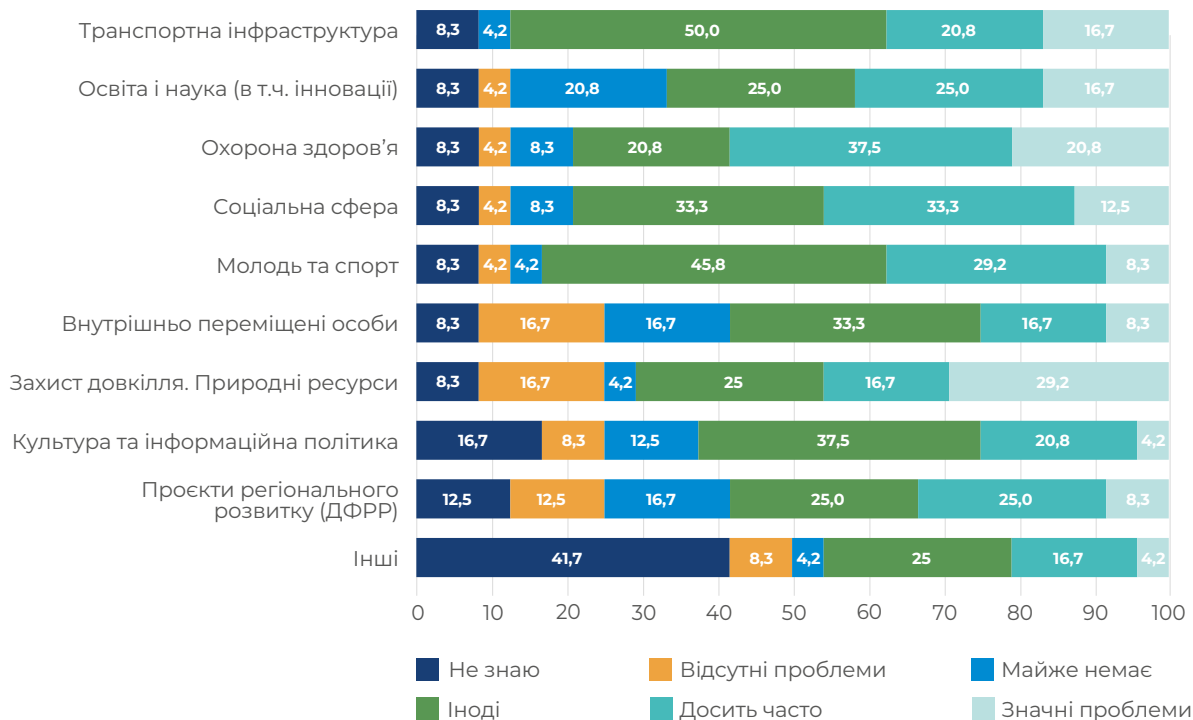
■ Не знаю ■ Відсутні проблеми ■ Найменші ■ Бувають ■ Значні ■ Найбільші проблеми

РИСУНОК 6. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей основних проблем щодо узгодження публічних інвестицій між центром (галузевими міністерствами) та регіонами, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



Щодо Черкаської області, то на думку респондентів, узгодження публічного інвестування є значно гіршим і стосується більшості сфер досить чутливих для всіх громадян, зокрема:

- освіти і науки – 41,7% (4/5 з них жінки та лише п'ята частина – чоловіки, передусім представники навчальних і дослідних інституцій, Агенції регіонального розвитку, організацій громадянського суспільства, бізнес-асоціацій, фізичні особи-підприємці, лише окремі представники ОДА);

- охорони здоров'я – 58,3% (з яких майже 85,0% – жінки та лише дещо більше 15,0% – чоловіки – представники організацій громадянського суспільства, бізнес асоціацій, малого й середнього бізнесу, фізичні особи-підприємці, а також частина представників облдержадміністрації та райдержадміністрацій).

Також це спостерігається у сферах транспортної інфраструктури (так вважає 37,5%), захисту довкілля та використання природних ресурсів та соціальній сфері (обидві області – по 45,8%), молоді і спорту – 37,0%. В той же час найкраща узгодженість, на думку черкащан, на відміну від чернігівчан, спостерігається у сфері проєктів ДФРР, а також щодо тимчасово переміщених осіб.

На обласному рівні загальні організаційні та процедурні питання діяльності облдержадміністрацій, в тому числі й взаємодії структурних підрозділів, регулюються Регламентом їхньої діяльності. Зокрема, Регламент Черкаської обласної державної адміністрації затверджено розпорядженням обласної державної адміністрації від 07.08.2012 № 218 (у редакції розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації 10.11.2017 № 719), Чернігівської обласної державної адміністрації – розпорядженням від 19 червня 2018 року № 350 «Про Регламент Чернігівської обласної державної адміністрації».

Зазначеними регламентами встановлено, що робота обласної державної адміністрації, її апарату та структурних підрозділів є відкритою і гласною, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або належать до службової інформації, що є власністю держави.

Обласна державна адміністрація інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції. Висвітлення діяльності обласної державної адміністрації здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

Для сприяння здійсненню повноважень обласної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (колегію, ради, робочі групи тощо), служби та комісії та визначає завдання, функції та персональний склад таких органів.

З метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при обласній державній адміністрації відповідно до постанови КМУ від 3 листопада 2010 року № 996 утворюється громадська рада.

Для узгодженого розгляду питань, що належать до компетенції обласної державної адміністрації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності утворюється колегія обласної державної адміністрації (далі – колегія). До складу колегії входять:

- голова обласної державної адміністрації (голова колегії), перший заступник та заступники голови (за посадою), керівник апарату обласної державної адміністрації, керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації, голови районних державних адміністрацій (за визначенням голови обласної державної адміністрації);
- у разі потреби – керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, посадові особи органів місцевого самоврядування (за згодою);
- до складу колегії за пропозицією громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій можуть бути включені їх представники.

Координація діяльності секторальних структурних підрозділів обласної державної адміністрації відбувається під час підготовки планувальних та програмних документів через механізм обов'язкового погодження проєктів розпоряджень із заінтересованими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, а у разі потреби – з іншими органами.

У разі коли проєкт розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проєкт надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Головний розробник самостійно визначає заінтересовані структурні підрозділи обласної державної адміністрації, її апарату та інші органи, виходячи із змісту основних положень проєкту розпорядження.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу заінтересованих структурних підрозділів обласної державної адміністрації, її апарату та інших органів з розроблення проєкту розпорядження, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей у їх позиціях щодо проєкту (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали.

Заінтересовані структурні підрозділи обласної державної адміністрації, її апарату та інші органи за зверненням головного розробника у визначений ним строк беруть участь в опрацюванні та погодженні проєкту розпорядження.

Проєкти погоджуються шляхом їх візування керівниками структурних підрозділів обласної державної адміністрації, інших органів, заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків) та керівником апарату обласної державної адміністрації. За результатами погодження проєкту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження проєкту розпорядження, у якій зазначаються заінтересовані структурні підрозділи обласної державної адміністрації, її апарату, інші органи, що:

- погодили проєкт розпорядження без зауважень;
- висловили зауваження (пропозиції), враховані головним розробником;
- висловили зауваження (пропозиції), враховані частково головним розробником;
- висловили зауваження (пропозиції), не враховані головним розробником;
- не висловили своєї позиції щодо проєкту розпорядження.

Проєкт розпорядження із соціально-економічних питань, як правило, має вступну частину (преамбулу), у якій наводяться результати аналізу стану справ і причини виникнення недоліків у розв'язанні відповідних проблем, визначається мета видання розпорядження.

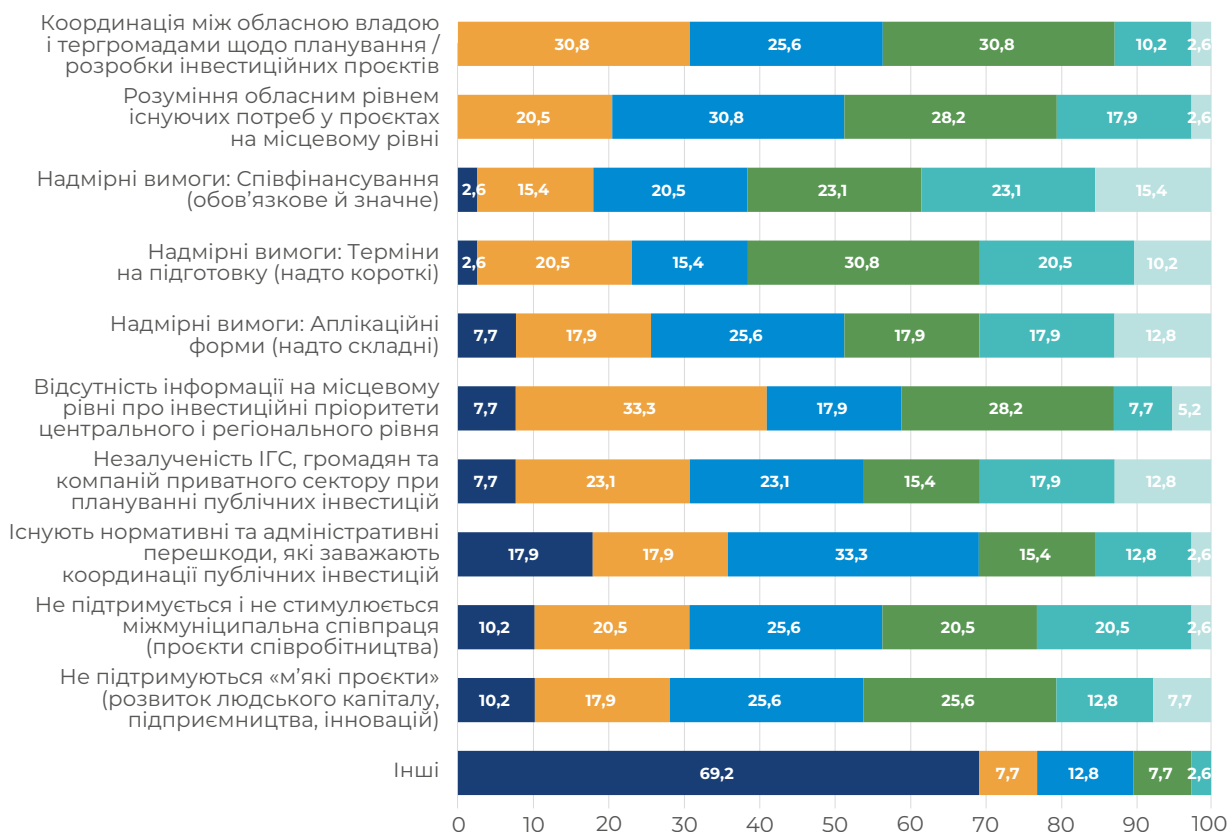
Нормативні положення та завдання суб'єктам відносин, передбачені у проєкті розпорядження, повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк визначеної мети та містити (у разі потреби) перелік виконавців і строки виконання завдань.

Проєкти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території (у разі потреби) попередньо обговорюються на засіданнях колегії обласної державної адміністрації.

Як свідчать результати опитування, узгодженість між обласною владою та територіальними громадами у сфері публічного інвестування є значно кращою, ніж між центральним та обласним рівнями. На думку 56,4% стейкхолдерів Чернігівської області відсутні проблеми з координацією між обласною і територіальними громадами щодо планування та розробки інвестиційних проєктів, ще 51,3% вважають, що на обласному рівні є розуміння існуючих потреб у проєктах на місцях. Разом з тим, стейкхолдери Чернігівської області доволі критично оцінюють надмірність вимоги до проєктів з боку обласного рівня щодо співфінансування (наявність проблем підтвердили 35,8%), термінів на підготовку (30,8%) та складності апікаційної форми (33,3%).

РИСУНОК 7. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей узгодження публічних інвестицій між обласною владою та територіальними громадами, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери

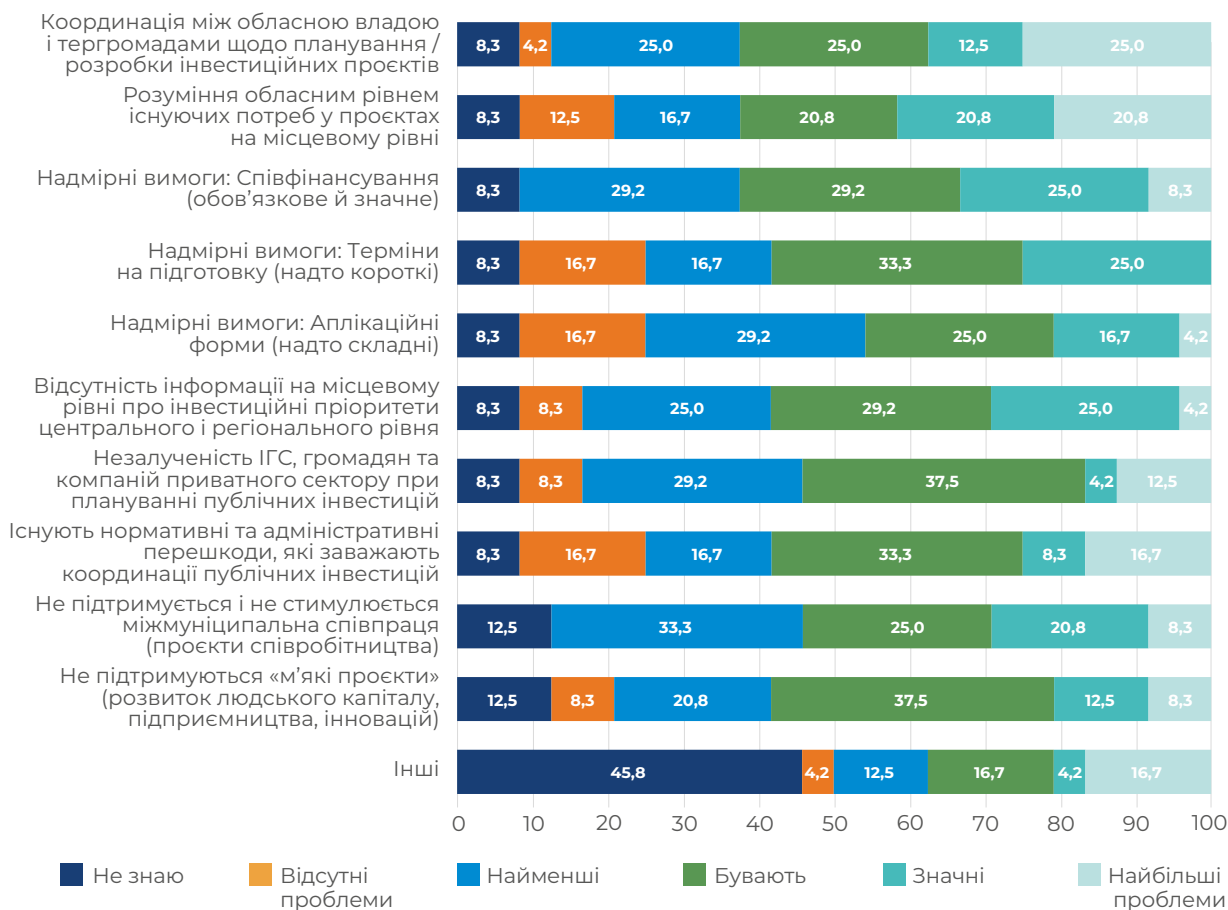
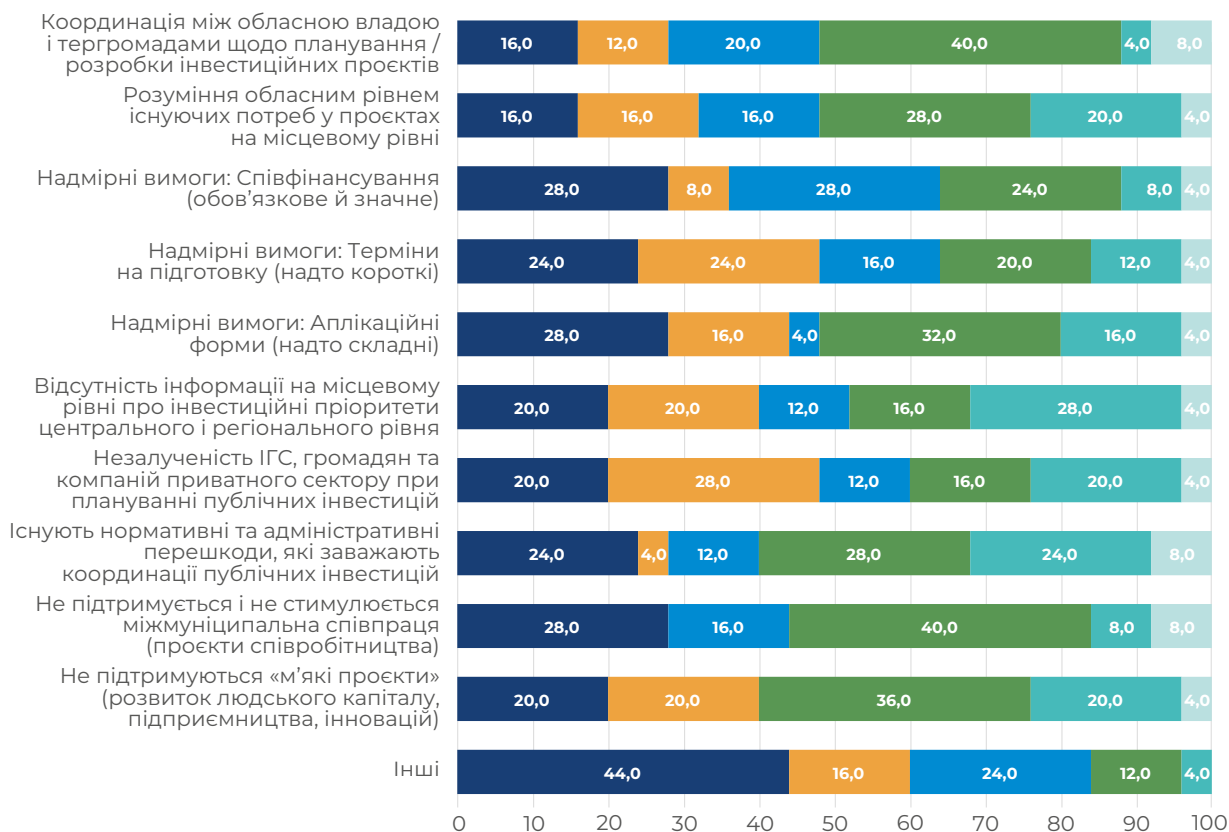
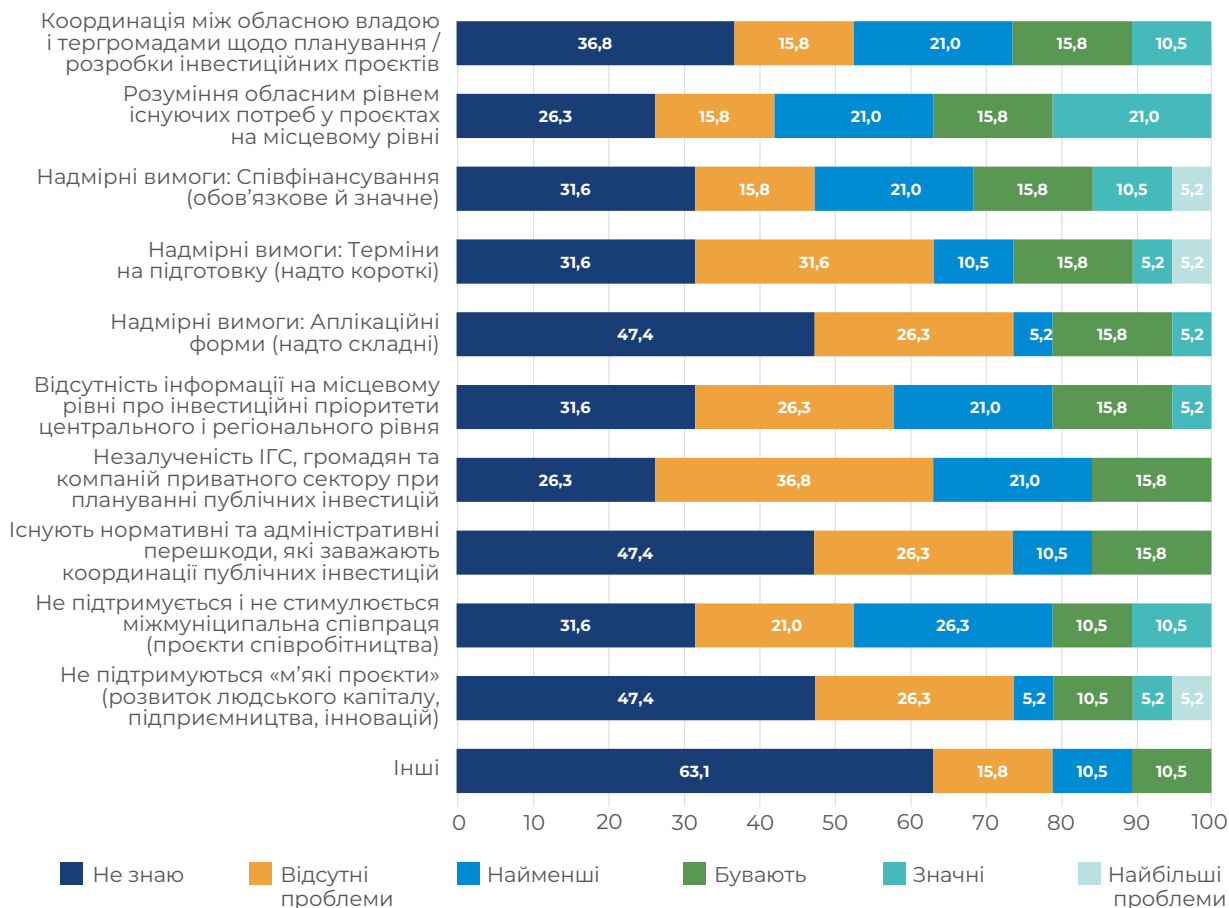


РИСУНОК 8. Оцінка бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей узгодження публічних інвестицій між обласною владою та територіальними громадами, % опитаних

Чернігівська область, бенефіціари



Черкаська область, бенефіціари



Публічне інвестування для регіонального розвитку: спроможності, прогалини і рекомендації

2021 АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

Водночас ці показники серед стейкхолдерів Черкаської області є дещо гіршими. Зокрема 37,3% вважає недостатньою координацію між обласною і територіальними громадами щодо планування та розроблення інвестиційних проєктів, 41,7% зазначили проблему щодо розуміння обласним рівнем існуючих потреб у проєктах на місцевому рівні, від 20,8% до 33,3% вказало на існування надмірних вимог обласної влади щодо проєктів, ще 29,2% – що не підтримується і не стимулюється міжмуніципальне співробітництво.

Щодо бенефіціарів, то в обох областях приблизно третина опитаних позитивно оцінює таку координацію та розуміння на обласному рівні місцевих потреб у сфері публічного інвестування.

Бенефіціари обох областей більш оптимістично оцінюють вимоги до підготовки проєктів, лише 10,0%-20,0% вважають, що тут можливі проблеми. Щодо інших аспектів, які заслуговують на увагу, варто зазначити, бенефіціари, як і стейкхолдери Чернігівщини вважають недостатньою залученість інституцій громадянського суспільства, громадян та компаній приватного сектору при плануванні публічних інвестицій (32,0% та 30,8% відповідно), в той час як цей показник незначний у Черкаській області (лише 16,7% та 0% відповідно). У той час як понад 20,0% стейкхолдерів Черкащини вважають, що не підтримуються проєкти спрямовані на якість людського капіталу («м'які» проєкти), то серед бенефіціарів таких лише 10,5% – жінки-представники економічно активної групи, які проживають у сільській місцевості (проте майже половина респондентів не змогли відповісти на дане питання через необізнаність). На противагу їм серед бенефіціарів Чернігівщини таких аж 31,0%.

Взаємовідносини обласної державної адміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Регламентом встановлено, що взаємовідносини обласної державної адміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюються в установленому законами порядку з метою забезпечення належного виконання покладених на обласну державну адміністрацію завдань.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюється у встановленому законодавством порядку.

Регламентом передбачається можливість підготовки та подання обласною державною адміністрацією зауважень і пропозицій з питань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць до проєктів актів законодавства, що розробляються іншими органами.

Облдержадміністрації з метою врахування громадської думки щодо проєкту акта законодавства з питань розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що надійшов від інших державних органів для погодження обласною державною адміністрацією, можуть проводити його громадське обговорення.

Якщо облдержадміністрація готує проєкт акту Кабінету Міністрів України з питань розвитку регіону або його територій, то цей проєкт акту подається Кабінетові Міністрів України обласною державною адміністрацією відповідно до встановлених Регламентом Кабінету Міністрів України вимог.

Елементом координації дій ЦОВВ та МОВВ є норма Регламенту щодо того, що «Голова обласної держадміністрації погоджує рішення про визначення пріоритетів та плани роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади (крім рішень про визначення пріоритетів та планів роботи територіальних органів Національної поліції України, Антимонопольного комітету України, Державної служби статистики України, Державної аудиторської служби України). У разі ненадання у встановлений територіальними органами центральних органів виконавчої влади строк пропозицій такі рішення та плани роботи вважаються погодженими.»

Міжсекторальна координація публічних інвестицій на обласному рівні відбувається також в ході бюджетного процесу відповідно до Бюджетного регламенту.

Зокрема, **Бюджетний регламент Чернігівської обласної ради затверджено рішенням шостої сесії сьомого скликання обласної ради 29 вересня 2016 року № 3-6/VII**. Зазначеним регламентом встановлено, що метою Бюджетного регламенту є упорядкування процесів (механізму) формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються обласною радою, обласною державною адміністрацією та її структурними підрозділами протягом бюджетного періоду, залучення громадськості до обговорення та участі в прийнятті рішень, які стосуються місцевих бюджетів, а також регламентації взаємовідносин між різними учасниками бюджетного процесу.

Порядок організації бюджетного процесу, затверджений Бюджетним регламентом, передбачає під час складання проєкту обласного бюджету:

- Збір головними розпорядниками коштів від розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів обґрунтованої потреби в асигнуваннях, їх аналіз і узагальнення.
- Розгляд і опрацювання матеріалів на засіданнях відповідних робочих груп. (Головні розпорядники коштів обласного бюджету, розпорядники коштів нижчого рівня, одержувачі бюджетних коштів, робочі групи).

Розпорядженням Чернігівської облдержадміністрації від 05 лютого 2020 р. № 65 «Про внесення змін до складу окремих консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Чернігівської обласної державної адміністрації» затверджено 50 комісій та робочих груп з різних питань.

Процес координації та узгодження позицій значної кількості різнопланових комісій та робочих груп є доволі складним та вимагає значних зусиль та часу державних службовців. Під час інтерв'ю та фокус-груп представниками стейкхолдерів було зазначено, що встановлений на рівні ОДА процес узгодження стратегічних пріоритетів та публічних інвестицій на практиці здійснюється, як правило, на рівні виконання окремих доручень керівництва ОДА або ЦОВВ. На думку опитаних більш ефективним було би створити Стратегічну раду при ОДА, до повноважень якої віднести координацію та узгодження процесів стратегічного планування, програмування, бюджетування та публічного інвестування розвитку області та її територій. Необхідним є формалізація зазначеної ради та чіткий алгоритм роботи структурних підрозділів ОДА.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Координація та узгодження секторальних політик із державною регіональною політикою, регіональними стратегіями розвитку, які мали б слугувати забезпеченню інтегрованого територіально-орієнтованого підходу, залишається одним із вузьких місць. Попри існування певної взаємодії, яка обмежується, як правило, контактами високопосадовців, а також певне розуміння на центральному рівні існуючих регіональних потреб у проєктах регіонального розвитку, в обох областях більшість опитаних стейкхолдерів та бенефіціарів висловили думку щодо існування цієї проблеми. Підтвердженням, наприклад, може слугувати те, що використання коштів секторальних бюджетних програм попередньо жодним чином не узгоджується із регіональними стратегіями розвитку, що іноді може призвести до певного конфлікту чи конкуренції за ресурси, замість того, щоб на рівні програм (а також проєктів) доповнювати одна одну.
- На думку опитаних, надмірними є вимоги ЦОВВ при підготовці проєктів, зокрема стосовно співфінансування, надто короткі терміни на підготовку, ▶

- а також складності аплікаційних форм, що найбільше стосується проєктів за участю МФО, які координуються ЦОВВ. Разом з тим, перша позиція може бути обумовлена слабкістю місцевих бюджетів, а дві останні позиції – низькою інституційною спроможністю у сфері проєктної діяльності.
- Водночас узгодженість між обласною владою та територіальними громадами у сфері публічного інвестування є значно кращою, ніж між центральним та обласним рівнями. Однак регіональні програми, які віддзеркалюють різні політики, здебільшого не узгоджуються з регіональною стратегією розвитку, а при їх формуванні органами влади рідко здійснюється аналіз потреб різних груп громадян або ж не здійснюється взагалі (через брак коштів влада не має змоги залучати аналітичні центри для якісних досліджень).

2.4. Прогалини (проблемні питання)

Українське законодавство щодо публічного управління та інвестування містить досить загальні норми, що в принципі дозволяють узгоджувати міжсекторальні політики публічного інвестування. Проте, на практиці ситуація виглядає не досить оптимістичною, через наявність низки прогалин, які заважають отриманню синергії публічного інвестування у територіях.

Обмежений вплив Мінрегіону на проєкти нормативних актів уряду, що впливають на розвиток регіонів та/чи територіальних громад

Регламент Кабінету Міністрів України не містить жодних приписів щодо обов'язковості погодження проєкту акта, що впливає на розвиток регіонів чи планування території держави чи її регіонів центральним органом виконавчої влади, що відповідальний за формування та реалізацію державної регіональної політики та політики у сфері просторового планування.

У приписах щодо змісту концепції політик не міститься вимог оцінки впливу нової політики на регіональний розвиток окремих регіонів чи на регіональну політику в цілому.

Врахування інтересів регіонів чи інтересів територіальних громад через розсилку для ознайомлення проєктів актів державним адміністраціям чи органам місцевого самоврядування окремих територіальних громад навряд чи можна назвати адекватними консультаціями.

Відсутня належна координація державних політик (ЦОВВ) в регіонах та територіях на всіх етапах публічного інвестування

Мінрегіон не може забезпечувати координацію різних ЦОВВ через відсутність таких інструментів, зокрема, у Регламенті Уряду.

Мінрегіон відповідає за кілька політик, зокрема регіональну політику та політику просторового розвитку, проте у міністерстві не вироблено належної комунікації між структурними підрозділами, що формують політику у цих сферах, що призводить до появи суперечливих рішень. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку не збирається регулярно на засідання і не виконує належним чином власних функцій координації політик на різних рівнях врядування. За роки створення Комісії з 2015 року відбулося лише 3 засідання, останнє – 21 березня 2021 року. Таким чином, координація взаємодії з органами влади інших рівнів не

відбувається або відбувається на більш пізніх етапах процесу прийняття рішень щодо інвестицій.

Недостатня координація та синхронізація публічних інвестицій на регіональному рівні

Міжсекторальне узгодження пріоритетів публічних інвестицій не є звичайною практикою для структурних підрозділів облдержадміністрацій в процесі стратегування, програмування вирішення проблем в різних сферах розвитку. Встановлені рішеннями ОДА алгоритми взаємодії не спрацьовують. На практиці міжсекторальна координація здійснюється в окремих випадках за дорученням керівництва ОДА, ОР або ЦОВВ для вирішення окремих проблем в певних сферах діяльності.

Недостатньо використовуються інструменти узгодження позицій на регіональному рівні, як колегія ОДА, при прийнятті рішень щодо розподілу коштів дорожнього фонду в області не враховуються стратегічні планувальні документи. Надмірна роль народних депутатів України при визначенні напрямів використання в регіоні «депутатської частки» субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій поза документами стратегічного планування.

Дотримання формальних процедур координації замість досягнення реального ефекту

Реалізація публічних інвестицій за рахунок державних коштів здійснюється на основі використання різних інструментів фінансування, зокрема через субвенцію на соціально-економічний розвиток територій та програми секторальних ЦОВВ. Отримання цих коштів часто здійснюється через безпосередні контакти міських голів та народних депутатів України з відповідними розпорядниками коштів, що мало узгоджується із регіональним стратегічним плануванням. Координації щодо використання цих коштів на стратегічні цілі, навіть не формальної реально не існує.

Не застосовуються механізми співфінансування публічних інвестицій різними ЦОВВ

В Україні є практика фінансування проєктів одночасно за рахунок державного та місцевих бюджетів. Реальної практики фінансування одного проєкту за рахунок державних коштів, виділених різним розпорядникам не виявлено. Саме концентрація різних секторальних коштів у одному проєкті може досягати максимальної ефективності публічних інвестицій.

2.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні:

1. Внести зміни у Регламент Кабінету Міністрів України, що забезпечать обов'язкову участь Мінрегіону у погодженні проєктів НПА з метою оцінки їх впливу на регіональний розвиток та підготовку відповідного висновку до проєкту.
2. Підготувати методiku оцінювання впливу проєкту НПА на регіональний розвиток.
3. Внести зміни у Регламент Кабінету Міністрів України, щодо проєктів концепцій політики(концепцій, стратегій, програм), передбачивши у пояснювальній записці до проєкту такого документу оцінку його впливу на регіональний роз-

виток, зокрема у територіальному вимірі, якщо це зачіпає окремі типи територій. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 107 (захід 3).

4. Впровадити в практику розгляду проєктів НПА, що можуть мати суттєві впливи на регіони в цілому чи окремі території зокрема, проведення онлайн консультацій із заінтересованими сторонами в регіонах.
5. Ввести посаду віце-прем'єр міністра – міністра регіонального розвитку для покращення координаційних можливостей Мінрегіону.
6. Відновити діяльність Міжвідомчої координаційної комісії на основі періодичності засідань; ввести в практику роботи комісії заслуховування керівників ЦОБВ, через які здійснюються публічні інвестиції в регіонах, на предмет оцінювання впливу таких інвестицій на регіональний розвиток.
7. На 2021, затвердити Порядок використання коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій у якому передбачити використання коштів цієї субвенції лише на проєкти та заходи, що передбачені стратегічними планувальними документами регіонального та місцевого рівнів.
8. Проаналізувати можливості підготовки та реалізації інтегрованих проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватись за рахунок коштів секторальних ЦОБВ.
9. Передбачити можливість підготовки багатосторонніх договорів про спільне фінансування проєктів регіонального розвитку за рахунок різних розпорядників бюджетних коштів. Станом на липень 2021 р. рекомендації враховано під час підготовки проєкту Закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», який подано Урядом до ВРУ (реєстр. № 5649).

■ На обласному та місцевому рівнях

1. Створити ради регіонального розвитку у регіонах для обговорення питань збалансованого розвитку регіону та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку.
2. Запровадити в практику на регіональному рівні створення «карти» секторальних публічних інвестицій з фіксацією сум інвестицій за різними секторами у територіальних громадах (довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток територіальних громад – IT tool).
3. Передбачити періодичне обговорення на колегії ОДА питань щодо потреб у публічних інвестиціях та результатів їх реалізації у регіоні.
4. Передбачити в регламенті ОДА окреме регулювання щодо узгодження секторальних публічних інвестицій в регіоні.
5. При розгляді питання щодо публічного інвестування здійснювати оцінювання впливу інвестиції на регіональний розвиток та суміжні, з сектором інвестування, сектори.
6. Передбачити максимальну відкритість процедур щодо визначення територій для публічних інвестицій, черговості інвестування, забезпечувати інформаційний супровід реалізації таких інвестицій.
7. Розробити типовий щорічний довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток територій «Державна підтримка розвитку _____ області у ___ році».



СПРОМОЖНІСТЬ 3.

Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення економії на масштабі

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- В регіоні успішно здійснюється міжюрисдикційне (міжмуніципальне) партнерство та вкладаються інвестиції в спільні проекти в різних сферах.
- Державні органи влади запроваджують стимули з метою координації співробітництва та партнерства органів влади, що виходять за межі їх юрисдикцій.

3.1. Міжнародний досвід⁴⁷

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб досягнути відповідного масштабу інвестування

Завдяки спільним інвестиційним заходам можна досягти відповідного масштабу інвестування та інтерналізувати позитивні та негативні супутні ефекти. Спільні дії також уможливають застосування додаткових заходів, необхідних для максимізації ефекту від інвестицій. Горизонтальна координація сприяє підвищенню ефективності інвестицій завдяки економії від масштабу та посилює синергію політик сусідніх (або в інший спосіб пов'язаних) субнаціональних органів влади. Це особливо стосується інвестицій у фізичну інфраструктуру, коли оптимальний масштаб виходить за межі конкретних адміністративних одиниць або населених пунктів. Ймовірно, простіше заохочувати до координації інвестицій у базову інфраструктуру та надання послуг (наприклад, водопостачання, водовідведення) та складніше – навколо «стратегічних» інвестицій, коли субнаціональні органи влади можуть відчувати конкуренцію за комунальні будівлі та споруди, міжвідомчі гранти або за приватні інвестиції та кваліфікованих кадрів. Для подолання перешкод, пов'язаних з юрисдикцією, необхідно уміти знаходити можливості, використовувати їх та заручитися відповідною політичною підтримкою.

Щоб сприяти зростанню та продуктивності, особливо у міських агломераціях

Координація політик щодо інвестицій та розвитку особливо актуальна для міських агломерацій, в яких більш системне врядування може сприяти зростанню і продуктивності. Якщо для міської агломерації з фіксованою кількістю населення подвоїти кількість муніципалітетів у її складі, то це призведе до 6% зниження продуктивності. Цей негативний ефект можна знизити удвічі, якщо створити орган врядування на рівні агломерації. Посилення співробітництва та координації у сфері інвестицій у публічну інфраструктуру або послуги на рівні агломерації може також покращити якість життя та конкурентоспроможність великих міст.

⁴⁷ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

Щоб залучати приватні інвестиції

Досягнення відповідного масштабу та життєздатності інвестицій, особливо в інфраструктуру, може стати фактором, що буде приваблювати приватні інвестиції, наприклад, у формі державно-приватного партнерства.

ФРАНЦІЯ

У Франції існує понад 36 000 муніципалітетів та близько 2 145 міжмуніципальних об'єднань із власними податковими надходженнями, які націлені на пожевлення горизонтального співробітництва. В них беруть участь 99,8% муніципалітетів. Кожне міжмуніципальне об'єднання являє собою «публічну організацію із міжмуніципального співробітництва» (EPCI). EPCI отримує обмежені, спеціальні і ексклюзивні повноваження від муніципалітетів, які входять до його складу. Організація починає своє законне існування після затвердження державою, її управління здійснюється делегатами від муніципальних рад. Для заохочення муніципалітетів до створення EPCI центральний уряд надає базовий грант та «міжмуніципальний грант», таким чином унеможливаючи конкуренцію між муніципалітетами у сфері податкових ставок. EPCI отримує бюджетні внески від муніципалітетів, які входять до її складу, та/або має власні податкові надходження.

УГОРЩИНА

У Конституції 2012 р. вказано, що секторальні закони можуть сприяти об'єднанню або співробітництву муніципалітетів. Встановлена порогова чисельність населення – 2000 осіб – для того, щоб місцевим органам влади можна було об'єднувати адміністративні послуги.

СЛОВЕНІЯ

Останнім часом у Словенії активно розвинулося міжмуніципальне співробітництво, зокрема для проєктів, які вимагають великої кількості користувачів. У 2005 році було внесено поправки до Акту про фінансування муніципалітетів, де в якості фінансових стимулів для спільного адміністрування муніципалітетів передбачено національні домовленості щодо співфінансування: 50% витрат на співробітників спільних органів управління відшкодовуються центральним урядом протягом наступного фіскального періоду. Найчастіше виконуються наступні функції: перевірка (утилізація відходів, дороги тощо), служба муніципального наглядача, фізичне планування та внутрішній аудит.

ІСПАНІЯ

Регіональна влада Галісії стимулювала економію від масштабу – надала фінансові стимули для підвищення гнучкості добровільних домовленостей про співробітництво між муніципалітетами. Пріоритет у отриманні регіонального фінансування надається інвестиційним проєктам, до яких входять декілька муніципалітетів. У секторі водних ресурсів популярність отримали «м'які» міжмуніципальні угоди. У плані розвитку міського публічного транспорту, до якого входять сім найбільших міст регіону, також підтримується місцеве співробітництво. Регіональна влада також створила міську агломерацію Віго – об'єднання 14 муніципалітетів. Незважаючи на те, що агломерацію визначила регіональна влада, вона базувалася на тому, що 12 з 14 муніципалітетів історично здійснювали «легке співробітництво».

Ефекти економічного масштабу та «перетікання» розвитку роблять публічні інвестиції важливими завданнями, яке вимагає належної уваги особливо на етапі планування. Попри те, що вищі рівні управління мають відігравати важливу

роль у стимулюванні досягнення ефекту масштабу та уникненні потенційних зловживань, важливо також, щоб субнаціональні рівні були спроможні взаємодіяти «через адміністративні кордони» та посилювати синергію з сусідніми (чи в інший спосіб пов'язаними з ними) юрисдикціями. Така координація між територіальними та відомчими юрисдикціями особливо заслуговує на увагу з огляду на останні емпіричні підтверджені висновки, які свідчать про те, що в деяких умовах ефекти від публічних інвестицій, які «переливаються через адміністративні кордони», є більш актуальними для регіонального зростання, ніж прямі публічні інвестиції в такі адміністративно-територіальні одиниці окремо. Це має вирішальне значення для розбудови фізичної інфраструктури, коли ефективність проєктів виходить за межі окремих адміністративно-територіальних одиниць. Такі ж ефекти може бути досягнуто в таких сферах як розвиток людського капіталу та інновації, в умовах, коли функціональні економіки перетинають адміністративні кордони.

Субнаціональні органи влади можуть розвивати специфічні спроможності, які сприяють міжвідомчій координації. Існує потреба, наприклад, визначити та оцінити можливі сфери співпраці, оцінити цінність співпраці, плюси та мінуси відповідної моделі для цього. У цьому плані може бути корисним порівняльний аналіз випадків міжвідомчої координації публічних інвестицій у тому ж секторі чи у подібних регіонах. Мобілізація необхідної політичної підтримки може мати вирішальне значення для просування таких проєктів. Готовність субнаціональних органів влади до співпраці, швидше за все, залежатиме від типу інвестицій, що розглядається. Можливо простіше налагодити співпрацю щодо інвестицій в розвиток базової інфраструктури та надання послуг (наприклад, водопостачання, каналізація), а складніше навколо «стратегічних» інвестицій, де субнаціональні органи влади можуть конкурувати (наприклад, вища освіта, інновації).

Питання масштабу можуть бути особливо проблематичними в країнах з високим рівнем адміністративної роздробленості. Значна фрагментація, особливо на місцевому рівні, впливає на вибір пріоритетних інвестицій, які, як правило, є менш масштабними проєктами з нижчою рентабельністю інвестицій. Спроможність запланувати і реалізувати інвестиційні проєкти, які приносять окупність на набагато більшій території, може бути недостатньо розвинута. Це було особливо помітно при впровадженні пакетів інвестиційних стимулів під час кризи 2008-2009 рр., коли муніципалітети, а не вищі рівні влади, отримали фінансування для стимулювання публічних інвестицій у Франції та Іспанії. В Іспанії, хоч Державний фонд місцевих інвестицій і дозволяв спільні заявки, лише 6 з 1 022 муніципальних асоціацій подали заявки на спільне фінансування проєктів. У Франції, де існували інструменти співпраці між 36 000 муніципалітетами, вони не були достатньою мірою мобілізовані після кризи.

3.2. Аналіз законодавства

Бюджетний кодекс України, передбачає можливість фінансування окремих програм/проєктів з різних бюджетів. Це врегульовано статтею 91 Бюджетного кодексу України. Зокрема, таке спільне інвестування можливе у сферах, які прямо вказані у ч. 1 цієї статті:

- «5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 9) типове проєктування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;

- 10) транспорт, дорожнє господарство:
- б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
- в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);
- 13) програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;
- 20-2) реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;
- 20-3) програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
- 20-5) місцеві програми підтримки здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення у відповідних закладах освіти;
- 21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом».

Таке спільне фінансування може здійснюватись на основі статті 93 Бюджетного кодексу, яка встановлює порядок фінансування:

- «1. Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету.
- 3. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору».

В Україні вже є певна практика передачі коштів з одного бюджету до іншого, як по вертикалі – з бюджетів громад у бюджети районів, часом – областей, так і від областей і районів у громади. Практика передачі бюджетних коштів по горизонталі лише складається, і базується вона, передусім, на договорах співробітництва територіальних громад.

Договірні відносини між територіальними громадами, які можуть стати елементом суттєвої економії публічних коштів на масштабі, регулюються Законом «Про співробітництво територіальних громад»⁴⁸.

У частині 1 статті 4 цього закону визначено певні форми співробітництва, частина з яких може бути використана для спільного інвестування і отримання позитивного ефекту на масштабі:

- «2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

48 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

- 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів».

В законі «Про співробітництво територіальних громад» передбачена норма щодо державного стимулювання співробітництва (стаття 15) шляхом:

1. Надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики.
2. Передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва.
3. Методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Держава стимулює співробітництво у разі, якщо:

1. Посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень.
2. До співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові.
3. Співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва.
4. Забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва.

Законом також передбачений щорічний моніторинг співробітництва, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Суб'єкт співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за подання звітів про здійснення співробітництва, подає щороку до кінця I кварталу року, наступного за звітним, такий звіт центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування:

1. За результатами аналізу звітів про здійснення співробітництва подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо його державного стимулювання.
2. Оприлюднює кращі практики співробітництва.
3. Ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

Як показала практика застосування закону «Про співробітництво територіальних громад», він виявився досить ефективним на етапі, коли почали утворюватись об'єднані територіальні громади (ОТГ), і одним із елементів такого процесу ставали перші договори про співробітництво, які передусім стосувались певних проєктів – полігону сміття, спільного архіву, спільного будівництва та обслуговування дитячого садочка... Після утворення більшості ОТГ інтерес до договорів співробітництва дещо знизився.

Для стимулювання співробітництва законодавець передбачив у статті 24-1 Бюджетного кодексу України можливість подання спільних проєктів співробітництва на фінансування за рахунок коштів ДФРР, проте, як засвідчив аналіз, регіональні комісії не підтримали більшість таких проєктів, що також не сприяло розвитку співробітництва.

3.3. Аналіз практик публічного інвестування

В пілотних регіонах (Черкаська та Чернігівська області) існує практика укладання договорів співробітництва територіальних громад починаючи з 2015 року.

Зокрема, за даними реєстру Мінрегіону за період 2015-2020 рік в Чернігівській області укладено 18 договорів міжмуніципального співробітництва, в Черкаській області – 35 договорів⁴⁹.

ТАБЛИЦЯ 6. Основні форми застосування договірних відносин між територіальними громадами

№	Форма співробітництва	Кількість договорів, од.		
		Черкаська область	Чернігівська область	Всього
1.	Реалізації спільного проєкту	33	16	49
2.	Утворення спільного комунального закладу	-	1	1
3.	Спільне фінансування установ	-	1	1
4.	Делегування виконання окремих завдань (у сфері позашкільної освіти)	1	-	1
5.	Створення спільного органу управління	1		
Разом		35	18	53

Головною формою співробітництва територіальних громад є реалізація спільних проєктів. Основними сферами застосування договірних відносин є будівництво та реконструкція об'єктів комунальної власності, надання адміністративних послуг (ЦНАП), транспортне обслуговування, надання соціальних послуг, поведження з ТПВ, закупівля транспортних засобів та обладнання.

Під час інтерв'ю, фокус-груп та самооцінювання стейкхолдерами публічного інвестування у сфері міжмуніципального співробітництва усі учасники позитивно оцінювали та наголошували на ефективності зазначеного інструменту реалізації проєктів, результати яких мають вплив на мешканців декількох громад, що дозволяє отримувати економію на масштабі. Головна підтримка міжмуніципального співробітництва з боку держави передбачена через ДФРР та відповідні субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Одночасно ними зазначалося, що можливості облдержадміністрацій щодо стимулювання та розвитку процесу реалізації спільних масштабних проєктів органами місцевого самоврядування є обмеженими.

Підтвердженням цього є результати анкетування. Близько 30,0% респондентів обох регіонів вважають, що однією з проблем взаємовідносин центрального і обласного рівнів є те, що недостатньо підтримується і не стимулюється міжрегіональна і міжмуніципальна співпраця. В той же час менше чверті стейкхолдерів Чернігівської та близько третини Черкаської області вказали, що така підтримка наявна або ж скоріше наявна, ніж ні.

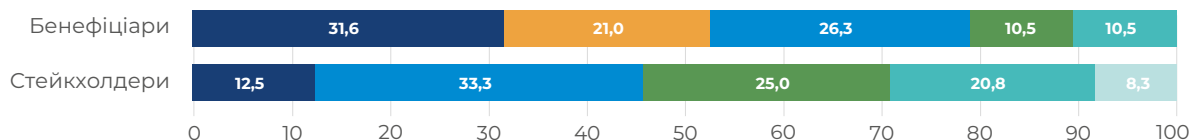
Про те, що не підтримується і не стимулюється міжмуніципальна співпраця (проєкти співробітництва) на обласному рівні вказало близько чверті опитаних

49 <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reystyr/>

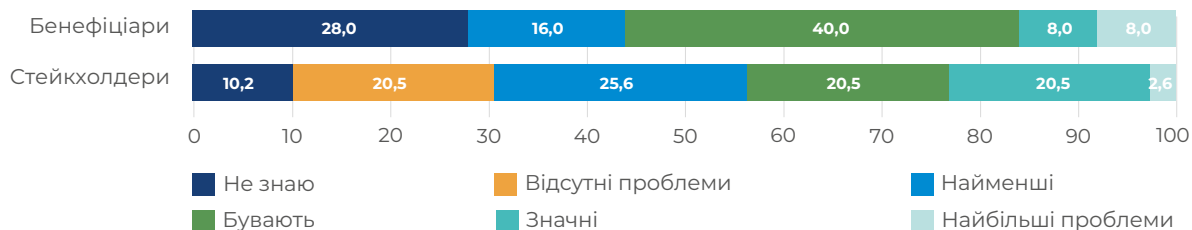
стейкхолдерів в обох областях, а серед бенефіціарів вважає це проблемою 10,2% чернігівчан та 21,0% черкашан.

РИСУНОК 9. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської і Черкаської області підтримки обласною владою проєктів міжмуніципального співробітництва, % опитаних

Черкаська область



Чернігівська область



Значною мірою це спричинено як діючими нормами закону «Про співробітництво територіальних громад», яким не передбачено будь-якої участі обласних державних адміністрацій в процесі міжмуніципального співробітництва, так і недостатнім залученням коштів обласного бюджету для надання відповідної фінансової підтримки. Підтримка співробітництва територіальних громад з боку обласних державних адміністрації переважно полягає в наданні інформації, роз'яснень щодо переваг міжмуніципального співробітництва, консультативній допомозі.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- В обох областях на сьогодні є успішні приклади співробітництва в рамках реалізації спільних інвестиційних проєктів, що підтверджує наявну практику співфінансування важливих спільних ініціатив, що стосуються різних юрисдикцій.
- Водночас, на думку значної частини опитаних стейкхолдерів та бенефіціарів як Чернігівської, так і Черкаської областей, міжмуніципальна співпраця (проєкти співробітництва) не достатньо підтримується і стимулюється центральною та регіональною владою.
- Однак слід зазначити, що в оголошеннях конкурсів інвестиційних програм та проєктів ДФРР, як у Чернігівській, так і в Черкаській області, чітко окреслювалася можливість виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, у тому числі проєктів співробітництва⁵⁰... (Учасникам опитування не відома підтримка проєктів співробітництва через механізм ДФРР). Такий стан справ свідчить, що влада на регіональному рівні недостатньо ініціює та обговорює з територіальними громадами можливості співробітництва, особливо у сферах, де ефект масштабу може бути досить значним.

50 Оголошення про проведення конкурсу оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у 2020 році: <http://dfrr.minregion.gov.ua/region-news?NID=1806>

3.4. Прогалини (проблемні питання)

Бюджетний кодекс України та спеціальний закон, що визначає правові умови співробітництва між територіальними громадами «Про співробітництво територіальних громад» створюють загальні умови для між юрисдикційного співробітництва, спільного фінансування різноманітних проєктів чи об'єктів, важливих для кількох громад. В Україні уже й склалась певна практика такого співробітництва, проте співробітництво ще не стало широко поширеним через прогалини, які тут мають місце.

Обласні державні адміністрації по суті знаходяться поза процесом ініціювання та реалізації співробітництва територіальних громад у межах регіону

Обласні державні адміністрації не володіють достатніми ресурсами та інформацією щодо реалізації проєктів співробітництва територіальних громад та їх результативності для основних груп бенефіціарів. Реєстр проєктів та моніторинг співробітництва територіальних громад здійснює Мінрегіон та оприлюднює інформацію щодо 1) практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та 2) щодо стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»⁵¹ (останнє оновлення інформації датується 2017 роком). ОДА, як правило, не ініціює та не обговорює з територіальними громадами можливостей співробітництва, особливо у сферах, де ефект масштабу може бути досить значним.

Українське законодавство не передбачає сфер та умов, за яких співробітництво територіальних громад має бути обов'язковим

Незважаючи на реформу, за якою кількість територіальних громад суттєво скоротилась (у понад 5 разів), є громади, які є досить мало чисельними і які не можуть ефективно виконувати повноваження у деяких сферах – довкілля, сміття, транспортне сполучення, просторове планування. Такі повноваження можна виконувати за умови співробітництва. Те ж саме стосується територіальних громад у межах міських агломерацій, що складаються в Україні.

Заявленою державою підтримка співробітництва територіальних громад по суті заблокована

При розгляді проєктів регіонального розвитку комісіями, проєкти подані у рамках співробітництва територіальних громад практично ніколи не підтримуються, що підриває мотивацію до таких проєктів.

Відсутній достатній контроль результативності співробітництва територіальних громад, як з боку самих громад, так і державних органів

Форми договорів співробітництва територіальних громад не містять розділу (додатків) щодо зобов'язань сторін з питань досягнення певних конкретних результатів від реалізації спільного проєкту. Відсутні конкретні показники результату та впливу спільного проєкту на мешканців сусідніх громад, на які поширюється його дія.

Законом про співробітництво територіальних громад не передбачено звітування органів місцевого самоврядування перед мешканцями. Звітність передбачена лише перед Мінрегіоном та згадується про відкритість інформації щодо фінансування проєкту співробітництва.

51 <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/>

Відсутня практика спільного публічного фінансування важливих для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проєктів на основі договорів

Договірні відносини обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері публічного інвестування не є поширеною практикою публічного правління. Наразі застосовуються переважно механізми співфінансування інвестиційних проєктів з різних місцевих бюджетів та державного бюджету (наприклад,ДФРР).

Низька спроможність (психологічна готовність) до співробітництва між сусідніми територіальними громадами, особливо після завершення утворення нових громад по усій території держави (за винятком окупованих територій)

Суспільна думка, що всі територіальні громади тепер спроможні, та бажання усім мати все своє, не дає змоги розвивати договірні відносини між громадами і запроваджувати спільні проєкти.

3.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Внести зміни у закон «Про співробітництво територіальних громад», де передбачити сфери обов'язкового співробітництва для громад, які підпадають під встановлені параметри щодо чисельності населення, економічної спроможності: утримання полігонів ТПВ, організація переробки та утилізації ТПВ; організація громадського транспорту; створення системи енергозабезпечення на основі відновлювальних ресурсів. Передбачити відповідну державну підтримку такого співробітництва через зміни нормативного забезпечення щодо порядку використання коштів ДФРР. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 106 (захід 1)).
2. Внести зміни у порядок використання коштів ДФРР, зокрема щодо оцінки проєктів, які подаються у партнерстві (пріоритетність підтримки таких проєктів у визначених сферах). Станом на липень 2021 р. підготовлено відповідні зміни до Наказу Мінрегіону № 80 за консультаційної підтримки експертів SURGe).
3. Передбачити у Державному бюджеті на 2022 рік субвенцію на підтримку розвитку інфраструктури певних типів територіальних громад, утворених в 2020 році.
4. Мінрегіону розробити посібник щодо укладання договорів про співробітництво територіальних громад на основі кращих практик співробітництва, включити розгляд теми співробітництва територіальних громад, як спеціальний курс в рамках підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 106, захід 2)).
5. Внести зміни до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації та про центральні органи виконавчої влади, які врегулюють питання укладання договорів між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо спільного інвестування окремих проєктів регіонального розвитку (договір про інтегрований проєкт регіонального розвитку).

Станом на липень 2021 року рекомендацію враховано Урядом в тексті законопроекту «Про особливості стимулювання розвитку регіонів», реєстр. № 5649.

6. Удосконалити на сайті Мінрегіону розділ, що стосується співробітництва територіальних громад в частині візуалізації СТГ – територіально, спрощення пошуку договорів СТГ та інформації про досягнуті результати у форматі СТГ.
7. Мінрегіону щорічно формувати каталог кращих практик СТГ з необхідними контактами для обміну досвідом.
8. Мінрегіону (можливо разом із донорами) організувати конкурс на кращий проєкт СТГ з наданням переможцю додаткового фінансування, передбачивши таку можливість у бюджетному запиті на наступний за плановим рік.

На обласному та місцевому рівнях

1. ОДА з обласними радами мають визначити сфери, у яких співробітництво територіальних громад, визнається пріоритетним для регіону, і подані проєкти СТГ можуть отримувати підтримку з обласного бюджету.
2. Запровадити в практику роботи колегій розгляд питань про стан співробітництва територіальних громад за поточний рік і пріоритети на наступний бюджетний період.
3. На офіційному сайті ОДА запровадити розділ про співробітництво ТГ у області.
4. Передбачити в рамках обласних конкурсів проєктів напрям підтримки проєктів СТГ.
5. Проаналізувати НПА, які регулюють передачу майна з державної в комунальну власність та підготувати пропозиції щодо встановлення процедури для проєктів СТГ.
6. Залучати АРР до супроводу (аналізу, розроблення, моніторингу) проєктів СТГ
7. На регіональному рівні визначати щорічно сфери, проєкти у яких будуть розглядатись винятково за умови їх подання у рамках СТГ.
8. Рекомендувати сільським, селищним, міським радам при ухваленні статутів громад, передбачати в них порядок та процедури звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед громадами, щодо результатів реалізації СТГ.
9. Територіальним громадам ініціювати з суміжними територіальними громадами періодичні зустрічі для встановлення довіри та робочих контактів, укласти договори про добросусідство, як можливу основу укладання договорів СТГ.



СПРОМОЖНІСТЬ 4.

Залучати представників заінтересованих сторін до планування з метою підвищення якості та підтримки інвестиційних рішень та щоб попередити ризики нечесного впливу з боку окремих заінтересованих груп

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Існують механізми визначення та залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) протягом всього інвестиційного циклу (реалізації стратегії/програми/проєкту). Всі категорії заінтересованих сторін (серед бенефіціарів та стейкхолдерів) залучені до процесу публічного інвестування.
- Розробляється комунікаційна стратегія для заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів).
- Регулярно проводяться консультації із заінтересованими сторонами (бенефіціарами та стейкхолдерами), щоб побачити, чи задоволені вони можливостями залучення та якістю участі.
- Громадяни мають доступ до своєчасної інформації протягом всіх етапів інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг, оцінка, прийняття рішення).
- Думка заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) враховується у процесі прийняття рішень за встановленою процедурою.

4.1. Міжнародний досвід⁵²

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб узгодити цілі та підвищити якість проєктів

Суб'єкти публічного, приватного та громадського секторів заінтересовані (та мають відігравати ключову роль) у розробленні бачення і стратегії економічного майбутнього відповідного регіону або територіальної громади. Заінтересовані сторони мають бути залучені на всіх рівнях врядування до встановлення пріоритетів та оцінювання потреб на ранніх етапах інвестиційного циклу, а також до зворотнього зв'язку та оцінки на більш пізніх етапах. Залучення заінтересованих сторін також може допомогти у підвищенні якості проєктів шляхом більш точного оцінювання інвестиційних потреб, екологічної та соціальної ефективності проєкту та їх потенційного впливу на різні групи громадян. Органи влади можуть використовувати залучення не лише як засіб для визначення громадської думки, а і для кращої

⁵² Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

поінформованості та формування пріоритетів. Добре організовані консультації можуть також допомогти обмежити корупцію, «захоплення» групами інтересів і недбалість, зокрема у випадку великих і складних інфраструктурних проєктів.

Щоб отримати легітимність, створити відповідальність і зміцнити довіру до органів влади

Інвестиційні проєкти можуть набути легітимності саме завдяки плідному діалогу з відповідними заінтересованими сторонами, узгодивши цілі і повідомивши про потреби і очікування різних відповідних суб'єктів. Участь заінтересованих сторін може підвищити легітимність, зміцнити довіру до влади, а також стимулювати підтримку конкретних інвестиційних проєктів. Залучаючи заінтересовані сторони до процесу прийняття рішень, органи врядування на всіх рівнях можуть також формувати почуття відповідальності та справедливості. Це, в свою чергу, сприяє залученню заінтересованих сторін. Зрештою, якщо дотримані умови і налагоджено хороші відносини, раннє залучення заінтересованих сторін може стати дуже позитивним фактором, що дозволить поліпшити результати впровадження політики та інвестицій в довгостроковій перспективі.

Щоб запобігти «захопленню» групами з особливими інтересами

Органи влади також мають вживати заходи, щоб завадити особливо заінтересованим групам здійснити так зване «захоплення». Наприклад, прагнути збалансованості при врахуванні думок заінтересованих сторін, забезпечувати інклюзивність, відкритість і прозорість процесів консультацій, а також сприяти прозорості і сумлінності в лобюванні. Враховувати доступність каналів комунікації з різними групами населення з метою доступності інформації для всіх верств населення.

НІДЕРЛАНДИ

У Нідерландах у багатьох міських регіонах створені Економічні ради, які представляють собою потрібну спіраль співпраці між субнаціональними органами влади, інститутами знань (наприклад, університетами) і приватним сектором. Економічні ради, як правило, прагнуть прискорювати розвиток регіону шляхом стимулювання інновацій та їх інтеграції до регіонального ринку праці, розвитку економічно сильних секторів у регіоні та його центрів знань.

ПОЛЬЩА

До складу Регіональних рад соціального діалогу Польщі входять маршал воєводства, представники профспілок, представники організацій роботодавців та керівник регіональної виконавчої влади. Їхнє завдання полягає у тому, щоб на регіональному рівні підтримувати соціальний діалог, який передбачає взаємодію представників роботодавців, працівників, а також органів місцевого самоврядування та державної влади (маршал, керівник регіональної виконавчої влади (воєвода)). Учасники серед іншого можуть представити свої думки щодо проєктів в рамках стратегії розвитку воєводства та інших програм, рекомендованих рішень і пропозицій щодо законодавчих змін.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

Приватний сектор є представлений у Місцевих підприємницьких партнерствах (LEP), які є добровільними партнерствами між місцевими органами влади та комерційними підприємствами в рамках функціональної економічної зони. Вони мають головуєчого із приватного сектору і до їх складу входять місцеві органи влади, а також волонтерський і громадський сектор. У листопаді 2016

року було створено національну систему забезпечення роботи LEP, яка спрямовує процес прийняття рішень на місцевому рівні на підтримку підзвітності, прозорості та економічної доцільності. У 2017 році біло переглянуто механізми врядування та забезпечення прозорості партнерств LEP. У січні 2018 року було опубліковано керівні вказівки з передової практики управління і забезпечення прозорості партнерств LEP, покликані підтримати партнерства LEP у виконанні рекомендацій, винесених в процесі перегляду.

АВСТРІЯ

У Федеральній Конституції Австрії закріплені основоположні принципи гендерно-орієнтованого бюджетного управління, якими керуються всі структури державної влади в країні: Федеральна Конституція Австрії, Ст. 13, п. 3 «Органи державної влади федерального, земельного і муніципального рівнів в бюджетному управлінні повинні прагнути забезпечити рівність становища чоловіків і жінок». Реформа федерального бюджету і принцип націленості на кінцевий результат створюють сприятливі можливості для гендерно-збалансованого бюджетування і реалізації політик гендерної рівності в Австрії. Федеральний конституційний закон від 2013 р. «Про бюджет» містить докладні приписи з управління, націлений на результат, з урахуванням мети забезпечення реальної рівності жінок і чоловіків. Аспекти рівності виступають явним визначальним фактором в циклі управління адміністративною діяльністю, від планування до реалізації та оцінки результатів.

Залучення заінтересованих сторін, таких як громадяни та їх об'єднання, університети та приватний сектор, може якісно покращити процес планування публічних інвестицій. Залучення заінтересованих сторін допоможе сформуванню спільного бачення розвитку, покращити оцінку інвестиційних потреб, зміцнити довіру до органів влади та культивувати підтримку для окремих інвестиційних проєктів. Воно також може позитивно вплинути на підвищення спроможності управляти публічними інвестиціями на основі потреб. На практиці це означає, що субнаціональні органи влади повинні бути спроможними залучати заінтересовані сторони до розроблення політики та оцінки потреб на ранніх стадіях інвестиційного циклу, а також до зворотного зв'язку та оцінки на пізніх стадіях. Ефективність залучення заінтересованих сторін включає, але не обмежується спроможністю: 1) виявляти заінтересовані сторони, розуміти їх потенційний внесок, право на участь та спроможність щодо участі; 2) створювати можливості для проведення консультацій із групами заінтересованих сторін; 3) вибирати правильні механізми залучення заінтересованих сторін; 4) розробляти стратегії комунікації із заінтересованими сторонами (яка включає, наприклад, доступну публічну звітність про інвестиційні плани, прогрес у реалізації та результати); і 5) управляти скаргами.

Приватний сектор може відігравати різні ролі на різних етапах публічного інвестиційного циклу, при цьому важливо керувати ризиками «захоплення» з боку окремих груп інтересів. Як заінтересована сторона у прийнятті рішень щодо публічних інвестицій приватний сектор може надавати важливу інформацію для планування регіонального розвитку та реалізації інвестиційних стратегій. Однак ризик «захоплення» може бути проблемою, особливо там, де фірми ставлять перед собою питання створення майбутніх ринків для себе, а не найкращих стратегій для конкретного регіону. Після укладання контрактів на виконання робіт приватні партнери можуть також брати участь у публічних комунікаціях, інформуванні та консультаціях з громадськістю. Органи влади можуть заохочувати їх до прозорості та надання вичерпної інформації про параметри проєкту, стан його реалізації, результати тощо, та брати активну участь в моніторингу екологічних та соціальних наслідків своєї діяльності.

4.2. Аналіз законодавства

В Україні поступово впроваджуються в управлінську практику традиції залучення громадян до різних процесів публічного управління, у тому числі до процесів стратегічного планування, моніторингу діяльності органів публічної влади, обговоренні проектів нормативних актів, що готуються такими органами, участі у різних дорадчих та консультаційних органах.

Різні акти українського законодавства містять низку норм, які орієнтовані на співробітництво органів публічної влади з громадськістю та які передбачають випадки обов'язкового залучення громадськості до обговорення певних проектів документів, що готуються органами публічної влади.

Тут варто зауважити, що такі норми розосереджені у різних нормативно-правових актах, вони передбачають різні варіанти залучення громадськості та різні варіанти врахування пропозицій, поданих громадянами чи громадськими/недержавними організаціями, які представляють інтереси певних груп громадян за різними ознаками.

Конституція України визначила права громадян на участь в управлінні державними справами:

- «Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах...»
- «Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати відповідь у встановлений законом строк.»

В Україні відсутній базовий закон, що регулює публічне інвестування, тому і спеціального правового регулювання участі громадян у прийнятті рішень щодо публічного інвестування не існує. Проте норми інших законів, які передбачають громадську участь у процесах стратегічного планування, обговорення проектів рішень нормативного характеру, рішень щодо просторового планування та розміщення об'єктів, які можуть мати значний вплив на екологічну ситуацію дають змогу застосувати їх і при розгляді питань публічного інвестування.

Ці конституційні норми нашли свій розвиток у інших законах і підзаконних актах.

- Базовим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення громадської участі у формуванні та реалізації державної політики є відповідна постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, якою затверджені Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – консультації з громадськістю). Зазначеним порядком встановлені такі вимоги до проведення консультацій з громадськістю:

- «2. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

3. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

4. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

5. Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проєкту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

6. Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (далі – орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроєктних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю.

Орієнтовний план складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях **(далі – громадська рада)**.

Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства **(далі – інститути громадянського суспільства)**, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади.

У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково.

Ініціювати проведення консультацій з громадськістю, не включених до орієнтовного плану, можуть також громадські ради.

8. Орган виконавчої влади протягом трьох робочих днів з початку проведення консультацій з громадськістю подає громадській раді проєкти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

9. До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку органи місцевого самоврядування.

10. Органи виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю взаємодіють із засобами масової інформації, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали.

11. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

12. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

13. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

14. Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади у такому порядку:

- визначає питання, яке буде винесене на обговорення;
- приймає рішення про проведення обговорення;

- розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів (далі – заінтересовані сторони);
- оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб;
- збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання;
- забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;
- проводить аналіз результатів обговорення;
- оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб.

Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу.

15. В інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення зазначаються:

- найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;
- питання або назва проєкту акта, винесеного на обговорення;
- варіанти вирішення питання;
- адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади тексту проєкту акта;
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;
- можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- відомості про місце і час проведення публічних заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників;
- порядок участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- поштова та електронна адреси, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;
- інформація щодо контактів;
- строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

16. Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю враховуються строки та порядок оприлюднення проєктів нормативно-правових і регуляторних

актів, визначені Законами України «Про доступ до публічної інформації»⁵³ та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁵⁴.

Для проведення електронних консультацій з громадськістю з питань, визначених у пункті 12 цього Порядку, використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

21. Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

22. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);
- створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

23. Вивчення громадської думки організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- визначає:
 - потребу у вивченні громадської думки з окремого питання;
 - питання, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення;
 - строк, форми і методи вивчення громадської думки;
 - на конкурсній основі дослідницькі організації, фахівців, експертів, громадські організації, які проводитимуть вивчення громадської думки;
 - ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються;
- отримує підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки;
- узагальнює громадську думку щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки;
- забезпечує врахування громадської думки під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки;
- оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб результати вивчення громадської думки.

24. У звіті про результати вивчення громадської думки зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який організував вивчення громадської думки (вивчав громадську думку);

53 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

54 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

- найменування адміністративно-територіальної одиниці у разі вивчення громадської думки на окремій території;
- соціальні групи населення та зацікавлені сторони, вивчення думки яких проводилося;
- тема та питання, з яких проводилося вивчення громадської думки;
- методи, що застосовувалися для вивчення громадської думки;
- ступінь допустимого відхилення від обраної моделі дослідження;
- інформація про осіб, що проводили вивчення громадської думки;
- узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення;
- обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки.

25. Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін».

Українське законодавство передбачає певне залучення зацікавлених сторін до розроблення регіональних стратегій розвитку, планів заходів з їх реалізації, а також до роботи регіональних комісій з відбору проєктів регіонального розвитку, які подаються на фінансування з коштів ДФРР.

Стаття 10 Закону «Про засади державної регіональної політики» містить таку норму: «6. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації:

1. Повідомляють через засоби масової інформації про початок роботи над проєктом регіональної стратегії розвитку та визначають для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій.
2. Проводять (за необхідності) консультації з суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій».

Далі ця норма розвивається у Порядку⁵⁵ розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: «5. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації: ...

- утворюють у разі потреби робочі групи для підготовки пропозицій до проєктів регіональних стратегій та узгодження позицій до них (далі – робочі групи), до складу яких за згодою входять представники органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва, зокрема регіональних рад підприємців при облдержадміністраціях, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ регіонів, агенцій регіонального розвитку, асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських організацій;

55 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>

- забезпечують громадські обговорення проєктів регіональних стратегій;
- опрацьовують разом з робочими групами проєкти регіональних стратегій за результатами громадських обговорень».

Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, що затверджена Наказом⁵⁶ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 31.03.2016 № 79 (у редакції наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 грудня 2018 року № 373⁵⁷) більш детально регулює окремі важливі елементи щодо розробки регіональної стратегії, плану заходів її реалізації, створення експертних груп та керівного комітету.

Проте, Методика не визначає, яким чином ідентифікуються та залучаються до цієї роботи основні вигодонабувачі/бенефеціари та заінтересовані особи/стейкхолдери. Так само методика не містить норм, які б деталізували правила щодо роботи над внесенням змін до регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації.

Порядок відбору проєктів регіонального розвитку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196⁵⁸. У частині 2 цього Порядку визначається, що відбір проєктів здійснюється регіональною комісією, також визначається приблизний її склад: «До складу регіональної комісії включаються представники органу, який її утворив, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, громадських об'єднань та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, наукових та інших установ, до сфери діяльності яких належить питання соціально-економічного, інвестиційного та/або регіонального розвитку (за погодженням з їх керівниками). До роботи регіональної комісії можуть залучатися незалежні експерти (за згодою)».

Після регіональної комісії, відібрані проєкти надходять до комісії, яка утворюється Мінрегіоном. У частині 10 Положення передбачено: «10. Для оцінки відповідності інвестиційних програм і проєктів вимогам законодавства Мінрегіон утворює комісію (далі – комісія), до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням Комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії)». По суті це означає, що рішення комісії визначається позицією народних депутатів України, які не зв'язані у цьому жодними обмеженнями.

Примірне Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, що затверджене Наказом Мінрегіону від 17.04.2015 № 74, містить більш детальні рекомендації щодо складу комісії: «До складу Комісії включаються представники органу, який її утворив, а також органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, агенцій регіонального розвитку, які створені відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики»⁵⁹, регіональних офісів реформ, обласних відділень всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань,

56 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>

57 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0082-19#n13>

58 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text>

59 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/156-19>

які займаються питаннями місцевого/регіонального, соціально-економічного та/або інвестиційного розвитку, громадських об'єднань, наукових та інших установ (за погодженням з їх керівниками).

Кількість членів Комісії з числа представників органу, який її утворив, не перевищує $\frac{1}{3}$ загальної кількості складу Комісії, а кількість представників громадських об'єднань становить не менше $\frac{1}{3}$ загальної кількості складу Комісії».

У 2018 році до статті 24-1 було внесено зміни, а саме – можливість фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку проєктів Всеукраїнського громадського бюджету, що в принципі мало означати широке залучення до визначення проєктів регіонального розвитку, які мали б фінансуватись за рахунок ДФРР, громадян шляхом голосування. Проте, через вкрай недбало виписані норми, реалізувати їх на практиці виявилось не реальним.

Незважаючи на таке досить повне регулювання питання участі різних суб'єктів регіонального розвитку в процесі стратегічного планування та відборі проєктів регіонального розвитку, воно містить низку прогалин – зокрема, не чітко визначені критерії залучення до роботи вигодонабувачів, а також не має застережень щодо розв'язання можливого конфлікту інтересів при відборі проєктів комісією.

Громадська участь при розробці документів просторового планування

Питання просторового планування в Україні регулюється законом «Про регулювання містобудівної діяльності». Серед основних просторових планувальних документів визначено – генеральний план населеного пункту. Законом передбачено, що саме цей документ підлягає громадському обговоренню і до нього можуть подаватись зауваження та пропозиції.

Частиною 7 статті 17 цього закону передбачається, що виконком відповідної місцевої ради:

«4. повідомляють через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту та визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами;»

Постановою Уряду від 25 травня 2011 р. N 555 затверджено «Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні»

За цим порядком організацію, проведення та розгляд отриманих на громадських слуханнях пропозицій, а так само й інших пропозицій, які надійшли покладено на замовника розробки містобудівної документації. Термін подачі пропозицій визначає також замовник, але загалом цей термін не може бути меншим 30 днів від моменту оприлюднення проєкту документів.

Подані пропозиції розглядаються замовником і по них надається відповідь. Для розгляду питань, що є важливими але щодо яких складно прийняти узгоджене рішення, створюється комісія, у складі якої має бути від 50 до 70% представників від громадськості, перелік якої визначено у Порядку.

У згаданому Порядку є важлива норма «17. Затвердження містобудівної документації без проведення громадського обговорення проєктів такої документації забороняється. Матеріали щодо розгляду пропозицій громадськості є невід'ємною складовою зазначеної документації.»

Часто на практиці ця норма використовується для блокування рішень про затвердження генеральних планів чи детальних планів забудови у окремих містах. Недо-

бросовісні забудовники формують групи своєї «громадськості», які вважають, що попередні громадські слухання пройшли не правильно, вимагають нових слухань, пікетують органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади аби не допустити затвердження містобудівної документації, яка не влаштовує ті чи інші будівельні групи.

Відтак виглядає за доцільне провести комплексний аналіз практики застосування механізмів громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації, аби удосконалити правове регулювання їх проведення саме з метою з'ясування при цьому позиції реальних бенефіціарів, на яких впливає планування і водночас зняти можливості використання інструменту громадських слухань для блокування ухвалення містобудівної документації.

Громадська участь при підготовці стратегічної екологічної оцінки

В Україні законом «Про стратегічну екологічну оцінку», запроваджено розробку додаткового документу при підготовці проєктів документів стратегічного характеру – стратегічну екологічну оцінку.

У цьому законі приведено визначення поняття «громадськість», яке є досить широким: «громадськість – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування;»

У законі передбачено окрему статтю 12 щодо громадського обговорення проєкту документу та стратегічної екологічної оцінки. Як у більшості випадків оприлюднення цих документів відбувається на сайті органу, що готує проєкт. «2. Проєкт документа державного планування та звіт про стратегічну екологічну оцінку оприлюднюються на офіційному веб-сайті замовника з метою одержання та врахування зауважень і пропозицій громадськості.»

«7. Громадськість у межах строку громадського обговорення має право подати замовнику в письмовій формі (у тому числі в електронному вигляді) зауваження і пропозиції до проєкту документа державного планування та звіту про стратегічну екологічну оцінку. Усі зауваження і пропозиції до проєкту документа державного планування та звіту про стратегічну екологічну оцінку, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду замовником. За результатами розгляду замовник враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Пропозиції і зауваження, подані після встановленого строку, не розглядаються.

9. За результатами громадського обговорення замовник готує довідку про громадське обговорення, в якій підсумовує отримані зауваження і пропозиції та зазначає, яким чином у документі державного планування та звіті про стратегічну екологічну оцінку враховані зауваження і пропозиції, надані відповідно до цієї статті (або обґрунтовує їх відхилення), а також обґрунтовує обрання саме цього документа державного планування у тому вигляді, в якому він запропонований до затвердження, серед інших виправданих альтернатив, представлених до розгляду. До довідки додаються протокол громадських слухань (у разі проведення) та отримані письмові зауваження і пропозиції. Довідка про громадське обговорення є публічною інформацією.»

Формально закон встановлює порядок проведення громадського обговорення у «пасивному» ключі, який, як показує практика не є ефективним.

4.3. Аналіз практик публічного інвестування

Громадська участь на місцевому рівні врегульована Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає низку статей, які регулюють громадську участь на рівні територіальних громад через різні інструменти такої участі:

- Стаття 7. Місцевий референдум;
- Стаття 8. Загальні збори громадян;
- Стаття 9. Місцеві ініціативи;
- Стаття 13. Громадські слухання.

Для мети нашого дослідження найбільш важливими інструментами громадської участі в обговоренні питань публічного інвестування можуть бути збори громадян за місцем проживання, а також громадські слухання. Що тут важливо, так це те, що саме орган місцевого самоврядування територіальної громади – сільська/селищна/міська рада може ухвалити своє положення про підготовку та проведення таких заходів, визначити перелік питань, які можуть там розглядатись і порядок врахування позиції жителів громади.

В Україні уже склалась певна практика щодо використання цих інструментів при розгляді різних питань, що належать до компетенції територіальних громад. Проте такі інструменти практично не використовуються для обговорення питань публічного інвестування – як визначити першочерговість публічних інвестицій, обсяг в різні проєкти чи територіальне розміщення.

На наш погляд потенціал таких інструментів, як збори громадян за місцем проживання та громадські слухання в різних поселеннях громади щодо питань публічного інвестування є недооціненим і є потреба у стимулюванні як органів місцевого самоврядування так і жителів територіальних громад для їх використання.

В умовах завершення першого етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади саме територіальні громади є найбільшим публічним інвестором і саме тут реалізуються більшість проєктів публічних інвестицій. Тому місцеве регулювання громадської участі у процесах публічного інвестування є найбільш потрібним і може бути дуже різноманітним, враховувати особливості конкретної територіальної громади: систему розселення, віковий, етнічний склад, рельєф місцевості, інші важливі для планування та реалізації інвестицій складові. Тому навряд чи на національному рівні можна врегулювати такі особливості, це краще регулювати місцевими нормативними актами, можливо на підставі певних узагальнених на основі кращих практик методичними рекомендаціями.

Аналіз матеріалів Черкаської та Чернігівської областей, що є у відкритому доступі, результатів самооцінки стейкхолдерів, обговорення під час інтерв'ю та фокус-груп свідчать, що залучення заінтересованих сторін до процесу публічного інвестування відбувається на підставі **постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996** «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», інших нормативно-правових актів КМУ, якими передбачена участь громадськості в процесі прийняття публічних управлінських рішень та моніторинг і оцінка їх виконання, зокрема, **постанови КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932** «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»⁶⁰, **постанови КМУ від 25 травня 2011 р. № 555** «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів

60 <https://www.kmu.gov.ua/npas/248633334>

містобудівної документації на місцевому рівні» і постанови КМУ від 29 червня 2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля», інших актів законодавства, а також згідно з Регламентом відповідної облдержадміністрації та Бюджетним регламентом.

На виконання постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 в кожній з облдержадміністрацій створені та функціонують Громадські ради. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється Черкаською та Чернігівською ОДА у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту відповідного органу виконавчої влади. Так, наприклад, інформація щодо діяльності Громадської ради при Чернігівській облдержадміністрації розміщена за посиланням⁶¹; з інформацією щодо консультації з громадськістю можна ознайомитися за посиланням⁶²; звіти про проведені консультації з громадськістю розміщені за посиланням⁶³.

До складу **Громадської ради** при Чернігівській обласній державній адміністрації включено **108 представників** громадських організацій, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, які здійснюють свою діяльність у різних сферах та представляють інтереси різних соціальних груп жінок та чоловіків. Члени Громадської ради здійснюють свої функції в рамках 22 створених тематичних комітетів, а саме:

1. Комітет з економічного розвитку.
2. Комітет з питань промисловості та транспорту.
3. Комітет з питань духовності та моралі.
4. Комітет з питань охорони та використання культурної спадщини.
5. Комітет з питань розвитку туризму, інвестицій, екології та культурної спадщини.
6. Комітет з питань культури.
7. Комітет з питань культурної політики та розвитку театраль-но-мистецької, музейної, бібліотечної справ.
8. Комітет з питань молоді, фізичної культури та спорту.
9. Комітет з питань гендерної політики та підприємництва.
10. Комітет з питань сім'ї та захисту прав дітей.
11. Комітет з питань захисту інтересів учасників бойових дій та членів родин загиблих, національно-патріотичного виховання молоді та оборонної роботи.
12. Комітет з реалізації Програми «Зелене намисто Чернігівщини».
13. Комітет з питань санітарного та епідемічного благополуччя життєдіяльності людини.
14. Комітет освіти і науки.
15. Комітет з питань охорони здоров'я.
16. Комітет з формування і реалізації державної політики.
17. Комітет з питань відродження Чернігівської області та захисту прав жителів Чернігівщини.
18. Комітет по роботі з контролюючими та правоохоронними органами.
19. Комітет інформації та комунікацій.
20. Комітет соціального захисту незахищених верств населення.
21. Комітет з питань соціальної політики, пенсійного та соціального забезпечення, доступності, інклюзивної освіти.
22. Комітет національного відродження Чернігівщини.

61 <http://cg.gov.ua/index.php?id=4020&tp=1>

62 <http://cg.gov.ua/index.php?id=4239&tp=1>

63 <http://cg.gov.ua/index.php?id=72478&tp=0>

Аналіз матеріалів засідань Громадської ради Чернігівської ОДА (плани та протоколи засідань) свідчать про участь ради у процесах прийняття управлінських рішень з різних питань, зокрема: у 2019 році відбулось три засідання (24 квітня та 29 травня, 26 листопада) та збори (10 липня). Відбулось 5 засідань президії, направлено 30 листів. Всього окрім організаційних питань, Громадська рада розглянула на своїх засіданнях сім питань, за результатами яких були підготовлені та направлені пропозиції:

- щодо відмови від рішення про закриття ніжинського відділення КНП «Чернігівський обласний медичний центр соціально значущих та небезпечних хвороб» Чернігівської обласної ради;
- щодо збереження в первісному автентичному зовнішньому вигляді пам'ятки архітектури місцевого значення — Музею українських старожитностей Тарновського (нині там розміщується Чернігівська обласна бібліотека для юнацтва);
- щодо спалаху вірусного гепатиту А в м. Чернігові та заходів для запобігання поширенню інфекційного захворювання;
- щодо проведення комплексної перевірки фінансово-господарської діяльності Департаменту сім'ї, молоді і спорту облдержадміністрації з моменту проведення останньої перевірки по теперішній час із залученням Управління Північного офісу Державної аудиторської служби в Чернігівській області та представників Громадської ради. За дорученням голови облдержадміністрації фахівцями облдержадміністрації проведена внутрішня перевірка фінансово-господарської діяльності Департаменту сім'ї, молоді та спорту облдержадміністрації. Виявлені ознаки можливих кримінальних правопорушень, а саме нецільове використання бюджетних коштів — 1,2 млн грн. Матеріали перевірки передані до правоохоронних органів.

Під час обговорення питання залучення бенефіціарів та стейкхолдерів до планування, підвищення якості проєктів та підтримки інвестиційного вибору регіону представники стейкхолдерів під час фокус-груп та в матеріалах самооцінки засвідчили, що вважають Громадську раду достатньо ефективним інструментом для цілей залучення представників бенефіціарів до процесу прийняття управлінських рішень Чернігівської ОДА, оскільки велика кількість різнопланових комітетів та членів Громадської ради дає можливість охопити представництвом всі соціальні групи чоловіків та жінок в регіонах.

В Черкаській ОДА також дотримано всі вимоги **постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996** «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». На офіційному сайті Черкаської облдержадміністрації в рубриці «Громадянське суспільство»⁶⁴ представлена змістовна інформація за такою структурою:

- Звіти голови обласної державної адміністрації, районних державних адміністрацій за 2019 -2020 роки;
- Політичні партії, громадські організації;
- Громадська рада⁶⁵;
- Профспілки;
- Дані про релігійні організації по регіонах Черкаської області;
- Електронні консультації з громадськістю⁶⁶;
- Консультації з громадськістю⁶⁷;
- Сприяння розвитку громадянського суспільства;
- Про реєстрацію та звітність до Фонду соціального захисту інвалідів.

64 <https://ck-oda.gov.ua/gromadyanske-suspilstvo>

65 <https://ck-oda.gov.ua/gromadska-rada>

66 <https://ck-oda.gov.ua/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskisty>

67 <https://ck-oda.gov.ua/konsultaciyi-z-gromadskisty>

Громадська рада при Черкаській ОДА налічує 35 осіб, які працюють в рамках комісій з таких питань:

- інформаційної політики, свободи слова, освіти і науки, мистецтв, культури, духовності та національностей, соціального захисту населення;
- бюджету, фінансів, розвитку підприємництва, євроінтеграції та промислової політики;
- боротьби з корупцією, конституційних прав і свобод громадян та питань охорони довкілля;
- децентралізації, роботи з органами місцевого самоврядування, ОСН та ОСББ, питань АПК та відродження села;
- охорони здоров'я, материнства і дитинства, прав та ресоціалізації інвалідів;
- ветеранів Збройних Сил України та учасників бойових дій, питань підтримки та соціального захисту учасників АТО;
- сім'ї, дітей, молоді, спорту, туризму, гендерної політики та тимчасово переміщених громадян;
- транспорту, дорожньої інфраструктури, містобудування та житлово-комунального господарства.

Робота Громадських рад здійснюється відповідно до затверджених регламентів та планів роботи.

Залучення громадськості (заінтересованих сторін) здійснюється ОДА, іншими місцевими органами влади також під час обов'язкових консультації з громадськістю головним розробником проєкту нормативно-правового акту у відповідній сфері державного і суспільного життя. Представництво та кількість учасників заінтересованих сторін необхідних для громадських консультацій визначається самостійно розробником нормативно-правового акту.

Комунікаційні стратегії (або плани) в пілотних регіонах не розроблялися.

Найбільш вдалим прикладом, на думку стейкхолдерів, які були учасниками фокус-груп з питань публічного інвестування, є робота з розроблення регіональної стратегії розвитку відповідної області із залученням представників стейкхолдерів та бенефіціарів відповідно **до постанови КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932**.

Обласною державною адміністрацією було створено Керівний комітет та Робочу групу з розробки Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки, склад яких затверджено розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 18 березня 2019 року № 145, зі змінами, внесеними розпорядженням від 08 листопада 2019 року № 633 та від 25 серпня 2020 року № 444.

Так, для розроблення Стратегії сталого розвитку Чернігівської області до 2027 року розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 18 березня 2019 року № 145, зі змінами, внесеними розпорядженням від 08 листопада 2019 року № 633 та від 25 серпня 2020 року № 444, було створено Керівний комітет та Робочу групу з розробки Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки з великим представництвом різних представників заінтересованих сторін кількістю більше 100 осіб. Як зазначено в тексті Стратегії сталого розвитку Чернігівської області до 2027 року, формування робочої групи здійснювалось з урахуванням принципу гендерної рівності із залученням фахівців у галузі рівності прав жінок та чоловіків і представників суб'єктів регіонального розвитку. Керівним комітетом було затверджено орієнтовний графік проведення заходів з підготовки проєкту Стратегії, Структуру аналітичної частини соціально-економічного розвитку регіону та перелік 17-ти тематичних підгруп (за відповідними секторами економіки та соціальної сфери) у складі Робочої

групи та склад цих підгруп. Крім того, було створено чотири експертні підгрупи за визначеними робочою групою основними стратегічними напрямками. Процес колективної роботи різних суб'єктів регіонального розвитку в рамках робочої групи, тематичних та експертних підгруп дозволив залучити до розробки Стратегії близько 150 активних громадян області з різних секторів суспільства: органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, бізнес-об'єднань, наукових установ та громадських організацій.

В рамках робочої групи було проведено вивчення громадської думки щодо пріоритетних напрямів розвитку Чернігівської області на період до 2017 року⁶⁸. В анкеті було визначено такі групи респондентів з дезагрегацією за статтю та віком:

- Громадська організація;
- Державна служба;
- Освіта та навчання;
- Наука;
- Бізнес;
- Медіа;
- Інше.

Під час розроблення Стратегії робочою групою було організовано збір ідей щодо технічних завдань до Плану заходів з реалізації Стратегії шляхом прямого звернення до усіх груп населення та запрошення усіх осіб, заінтересованих у розвитку свого регіону, органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, громадських організацій, установ та організації усіх форм власності запропонувати ідею (і) технічного (их) завдання (нь), які дозволять реалізувати цілі Стратегії.

Точку зору представників Чернігівської області щодо позитивного досвіду із залучення заінтересованих сторін до процесу прийняття стратегічних рішень для публічного інвестування поділяють й представники стейкхолдерів Черкаської області. Ними зазначено, що Стратегія розвитку Черкаської області на період 2021–2027 років розроблена на засадах прозорості та публічності, за координації Черкаської агенції регіонального розвитку. З метою ефективної комунікації та залучення зацікавлених суб'єктів регіонального розвитку, був створений сайт «Стратегія розвитку Черкаської області 2021–2027»⁶⁹. На сайті розміщується актуальна інформація про процес розробки та реалізації Стратегії.

Процес розробки Стратегії розвитку мав висхідний характер. Він відпрацьовувався робочою групою, що визначала напрями розвитку та сфери реалізації заходів. До складу робочої групи, до якої увійшли 82 особи, було включене широке коло заінтересованих сторін. Зокрема, це: представники наукового сектору – 14 осіб; представники громадських організацій – 18 осіб; представники бізнесу – 8 осіб; представники органів місцевого самоврядування (в т. ч. обласної ради) – 14 осіб; представники органів державної влади – 13 осіб; представники інших організацій та установ (комунальних підприємств, установ регіонального розвитку, територіальних підрозділів ЦОВВ у області, ПРООН в Україні) – 15 осіб.

На відміну від активного залучення заінтересованих сторін в процесі стратегування розвитку регіону, процес розроблення секторальних цільових програм на рівні областей, здебільшого відбувається більш закрито. Зазвичай для розроблення обласної секторальної (міжсекторальної) програми розвитку створюється вузькоспеціалізована робоча група представників структурних підрозділів ОДА із залученням окремих представників заінтересованих сторін (стейкхолдерів та бенефіціарів). Залучення громадськості відбувається за процедурою громадських консультацій щодо проєкту нормативно-правового акту. Про це свідчать матеріали офіційних сайтів ОДА, а також думка стейкхолдерів під час проведення інтерв'ю та фокус-груп.

68 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28101&tp=1>

69 <https://strategy2027-ck.gov.ua>

Наприклад, на сайті Чернігівської ОДА⁷⁰ розміщена інформація щодо підготовки проєкту програми охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області на 2021–2027 роки. Ця веб-сторінка не містить інформації щодо залучення представників бенефіціарів та стейкхолдерів до процесу розроблення проєкту програми. Натомість є Повідомлення про оприлюднення проєкту Програми охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області на 2021–2027 роки та звіту про стратегічну екологічну оцінку та інші матеріали, які є обов'язковими відповідно до закону «Про стратегічну екологічну оцінку».

Інший приклад – розроблення Черкаською ОДА проєкту Обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Черкаській області на 2020–2024 роки⁷¹. На сайті Черкаської ОДА розміщено повідомлення про початок обговорення проєкту зазначеної програми та контакти (електронна адреса та телефон), куди можна скеровувати свої зауваження та пропозиції. Будь-якої іншої інформації щодо створення робочої групи, залучення бенефіціарів до розроблення проєкту програми на сайті не міститься.

В пілотних областях не розроблено та не затверджено Комунікаційні стратегії, але, наприклад, в Черкаській ОДА розроблено та затверджено **Медіаплан для проєкту «Велике будівництво»** (Додаток 4. 1.).

Значною мірою це пояснюється відсутністю встановленої процедури розроблення цільових обласних програм із залученням заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів), про що зазначали представники стейкхолдерів, які брали участь у фокус-групах, інтерв'ю або відповідали на запитання самооцінки з питань спроможності до публічного інвестування.

Представниками стейкхолдерів пілотних регіонів під час інтерв'ю та самооцінки як позитивний досвід залучення заінтересованих сторін до процесу публічного інвестування, а саме – до оцінки та відбору інвестиційних проєктів для фінансування за рахунок бюджетних коштів, було вказано на досвід роботи регіональних комісії відповідних областей з оцінки та забезпечення проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм та проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

І в Черкаській (розпорядження голови обласної державної адміністрації від 26 жовтня 2016 року № 544), і в Чернігівській (розпорядження голови обласної державної адміністрації від 28 квітня 2015 року № 189 (у редакції розпорядження голови обласної державної адміністрації 26 грудня 2018 року № 802) областях відповідно до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 17.04.2015 № 74 «Про затвердження примірною Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» створені згадані комісії за участю представників ОДА, а також органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, агенцій регіонального розвитку, які створені відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», регіональних офісів реформ, обласних відділень всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які займаються питаннями місцевого/регіонального, соціально-економічного та/або інвестиційного розвитку, громадських об'єднань, наукових та інших установ (за погодженням з їх керівниками). Кількість представників ОДА не перевищує $\frac{1}{3}$ загальної чисельності членів комісії, а кількість представників громадських організацій становить не менше $\frac{1}{3}$ загальної чисельності членів комісії. Таким чином забезпечується паритетність участі представників влади та неурядових організацій.

70 <http://eco.cg.gov.ua/index.php?id=28158&tp=1&pg=>

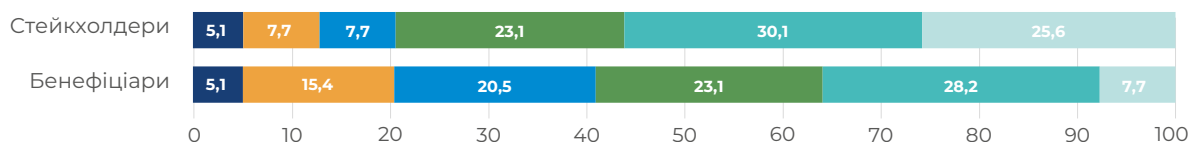
71 <https://ck-oda.gov.ua/proekt-oblasnoyi-programi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-cherkaskij-oblasti-na-2020-2024-roki>

Незважаючи на певну врегульованість питання участі представників громадських організацій в процесі оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, склад Комісії затверджує голова обласної державної адміністрації без встановлених критеріїв відбору (в т.ч. на конкурсних засадах) певних громадських організацій та їх представників. Це не сприяє прозорості процесу та уникненню конфлікту інтересів та/або корупційних ризиків.

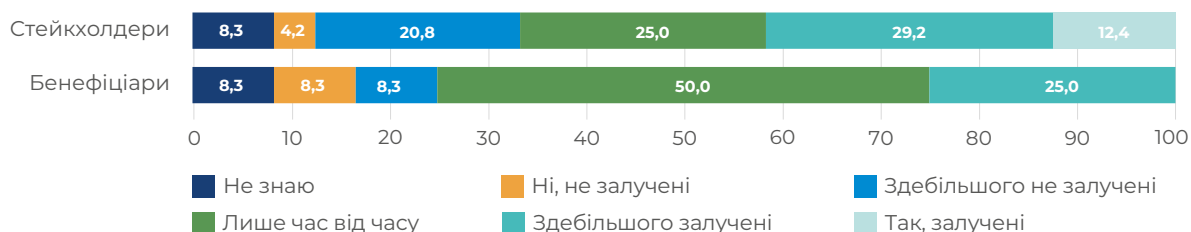
Опитування продемонструвало різний рівень залучення заінтересованих сторін до стратегічного та інвестиційного планування в досліджуваних регіонах. Зокрема 35,9% опитаних стейкхолдерів Чернігівщини (здебільшого представники територіальних органів ЦОБВ (кожен другий з опитаних), облдержадміністрацій та райдержадміністрацій (кожен третій з опитаних) вважає, що бенефіціари достатньо залучені до цього процесу, стільки ж має протилежну думку (переважно представники навчальних та дослідницьких інституцій, органів місцевого самоврядування, Агенції регіонального розвитку). Що стосується залучення самих стейкхолдерів, то незалученими, на їх думку, є лише 15,4%. В той же час 52, % бенефіціарів (з них понад $\frac{2}{3}$ жінки і менше третини – чоловіки, які проживають як у сільській місцевості, так і в містах, особи зацікавлені у відкритті власної справи, представники молоді, пенсіонери, люди з інвалідністю та значна частка представників економічно активної групи) вважають, що їх не залучають до стратегічного та інвестиційного планування, а залученими є лише 20,0% (в основному представники економічно активної групи, як жінки, а також чоловіки, а також окремі представники працюючої молоді (жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу і зацікавлені у відкритті власної справи).

РИСУНОК 10. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей рівня залучення представників заінтересованих сторін до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних

Чернігівська область



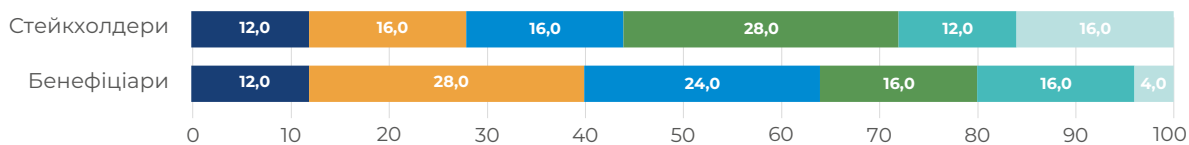
Черкаська область



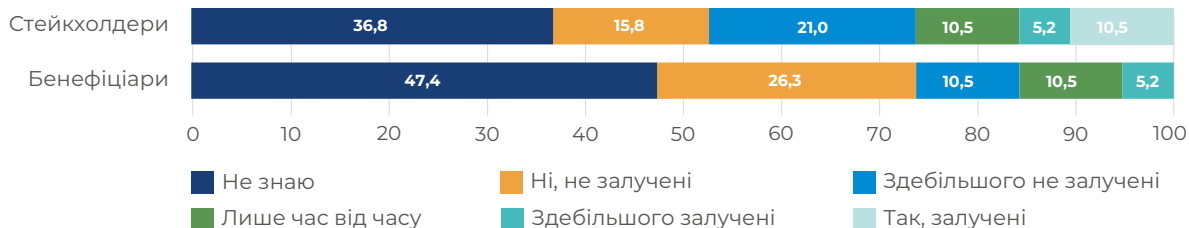
На думку опитаних стейкхолдерів у Черкаській області стан залучення заінтересованих сторін є ще нижчим – 25,0% серед бенефіціарів (так стверджують представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій та окремих органів місцевого самоврядування) та 41,7% серед стейкхолдерів (таку думку висловили переважно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, окремих органів місцевого самоврядування, а також бізнес асоціацій). Одночасно, на думку опитаних бенефіціарів ситуація є значно гіршою, оскільки вважають залученими відповідно лише 5,2% (бенефіціарів, які є представниками молоді) та 15,8% (стейкхолдерів).

РИСУНОК 11. Оцінка бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей рівня залучення представників заінтересованих сторін до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних

Чернігівська область



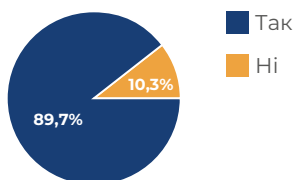
Черкаська область



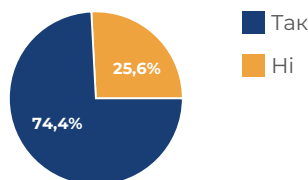
Слід зазначити, що більшості опитаних стейкхолдерів обох областей було відомо про розроблення регіональної стратегії розвитку та плану заходів з її реалізації (89,7% в обох випадках у Чернігівській та 83,3% (щодо стратегії) й 87,5% (щодо плану заходів) у Черкаській області), $\frac{3}{4}$ опитаних представників Чернігівської області та $\frac{1}{2}$ Черкаської взяли участь у розробленні стратегії. Щодо плану заходів, то активнішими теж були представники Чернігівської області – 59,0%, у Черкаській – 45,8%. При цьому пропозиції 48,7% та 37,5% стейкхолдерів відповідно в цих областях було враховано.

РИСУНОК 12. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської області своєї обізнаності та залучення до розроблення регіональної стратегії та Плану заходів з її виконання та врахування їх пропозицій, % опитаних

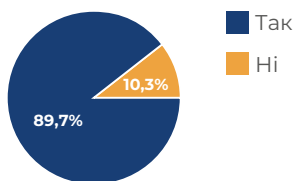
Регіональна стратегія розвитку, обізнаність



Регіональна стратегія розвитку, залученість



План заходів, обізнаність



План заходів, залучення та врахування пропозицій

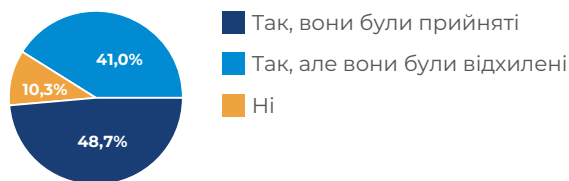
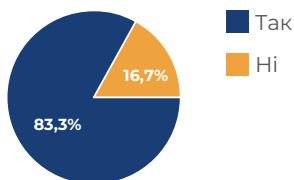
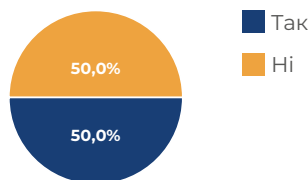


РИСУНОК 13. Оцінка стейкхолдерами Черкаської області своєї обізнаності та залучення до розроблення регіональної стратегії та Плану заходів з її виконання та врахування їх пропозицій, % опитаних

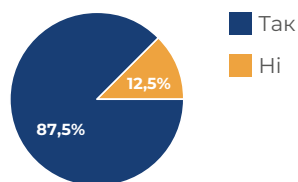
Регіональна стратегія розвитку, обізнаність



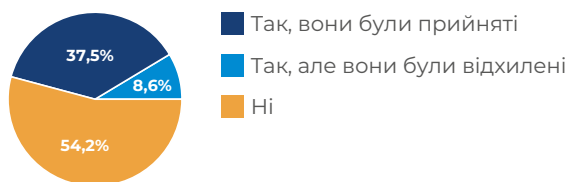
Регіональна стратегія розвитку, залученість



План заходів, обізнаність



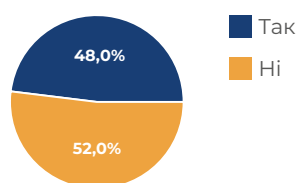
План заходів, залучення та врахування пропозицій



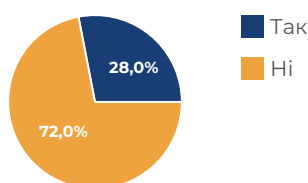
В той же час залучення бенефіціарів в обох областях є значно гіршим.

РИСУНОК 14. Оцінка бенефіціарами Чернігівської області своєї обізнаності та залученості до розроблення регіональної стратегії та Плану заходів з її виконання та врахування їх пропозицій, % опитаних

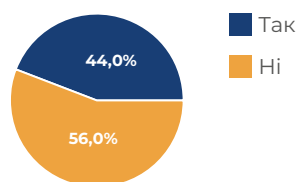
Регіональна стратегія розвитку, обізнаність



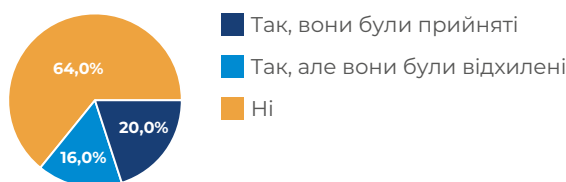
Регіональна стратегія розвитку, залученість



План заходів, обізнаність



План заходів, залучення та врахування пропозицій

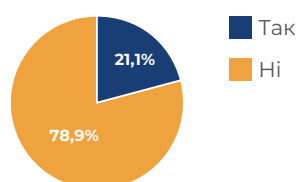


Так, у Чернігівській області поінформованими були 48,0% бенефіціарів (з них $\frac{3}{5}$ жінки та $\frac{2}{5}$ чоловіки, головним чином представники економічно активної групи, які проживають в обласному центрі або менших містах), а залученими до розроблення стратегії – 28,0% (здебільшого жінки (понад 83,3%), які належать до економічно активної групи і проживають в обласному центрі). Стосовно Плану заходів з реалізації стратегії – ці показники складають 44,0% (з них $\frac{3}{5}$ складають жінки та $\frac{2}{5}$ – чоловіки) та 36,0% (дві третини жінок та третина чоловіків), а про те, що їх пропозиції були взяті до уваги заявило лише 20,0% бенефіціарів (порівну жінок та чоловіків).

В Черкаській області знали про розроблення стратегії лише 21,1% опитаних бенефіціарів (працюючі жінки середнього (30-39) і старшого (50-59) віку, які проживають у місті та сільській місцевості) і жоден з них не був залучений до цього процесу. З тих же 21,1%, які знали про розроблення Плану заходів з реалізації стратегії, було залучено тільки половину (10,6% – представники економічно активної групи), а тих, чії думки були враховано – всього 5,3%.

РИСУНОК 15. Оцінка бенефіціарами Черкаської області своєї обізнаності та залучення до розроблення регіональної стратегії та Плану заходів з її виконання та врахування їх пропозицій, % опитаних

Регіональна стратегія розвитку, обізнаність



Регіональна стратегія розвитку, залученість

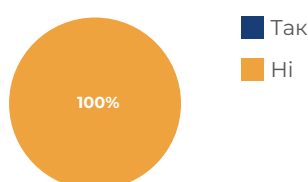
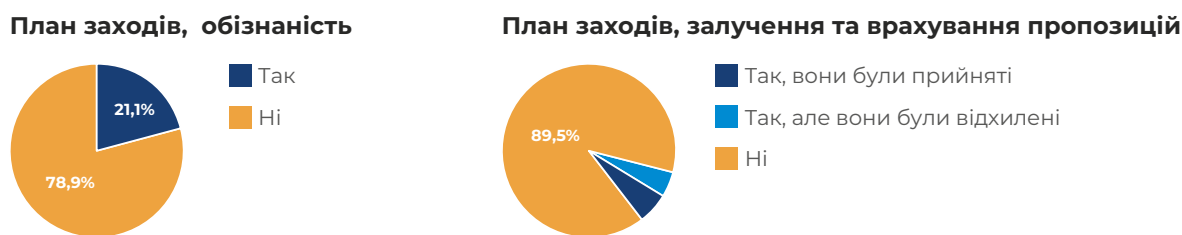
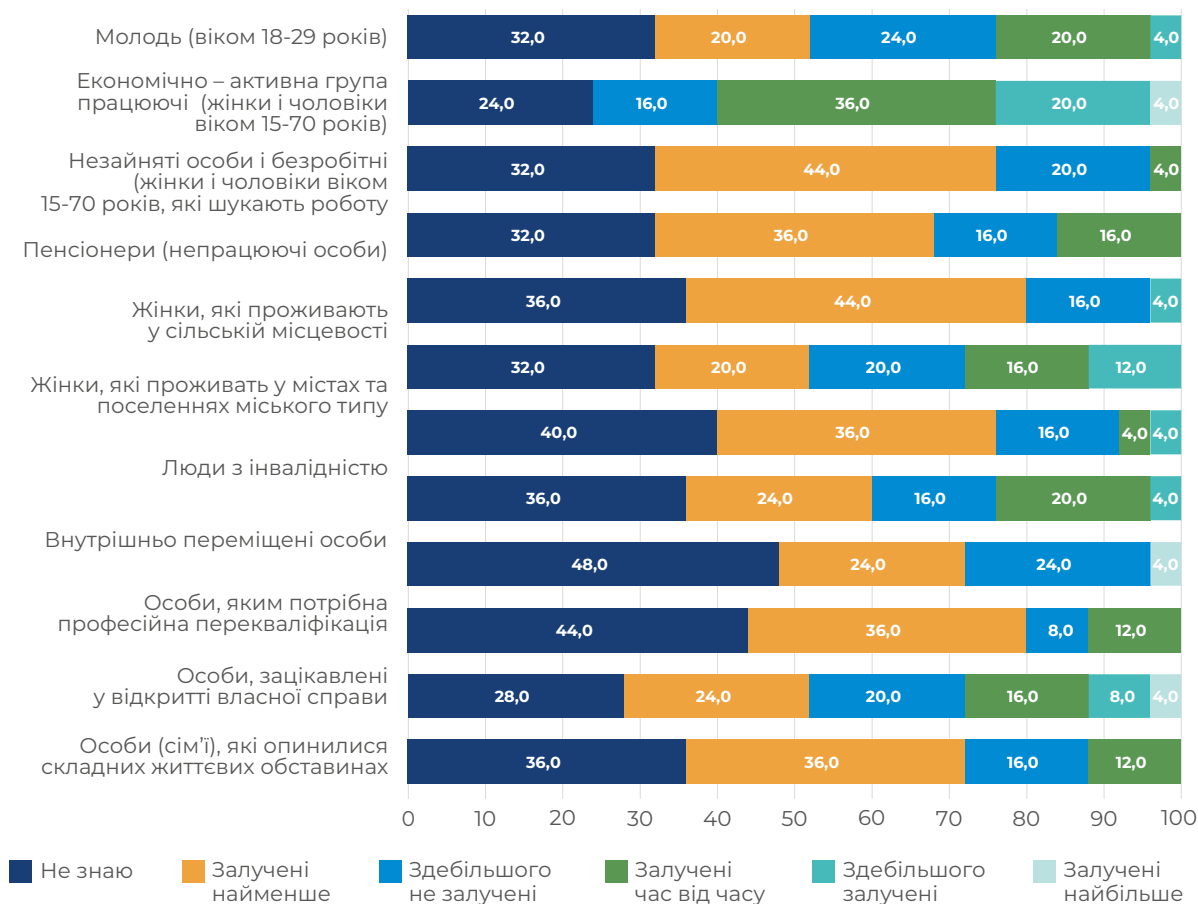


РИСУНОК 15. Оцінка бенефіціарами Черкаської області своєї обізнаності та залучення до розроблення регіональної стратегії та Плану заходів з її виконання та врахування їх пропозицій, % опитаних



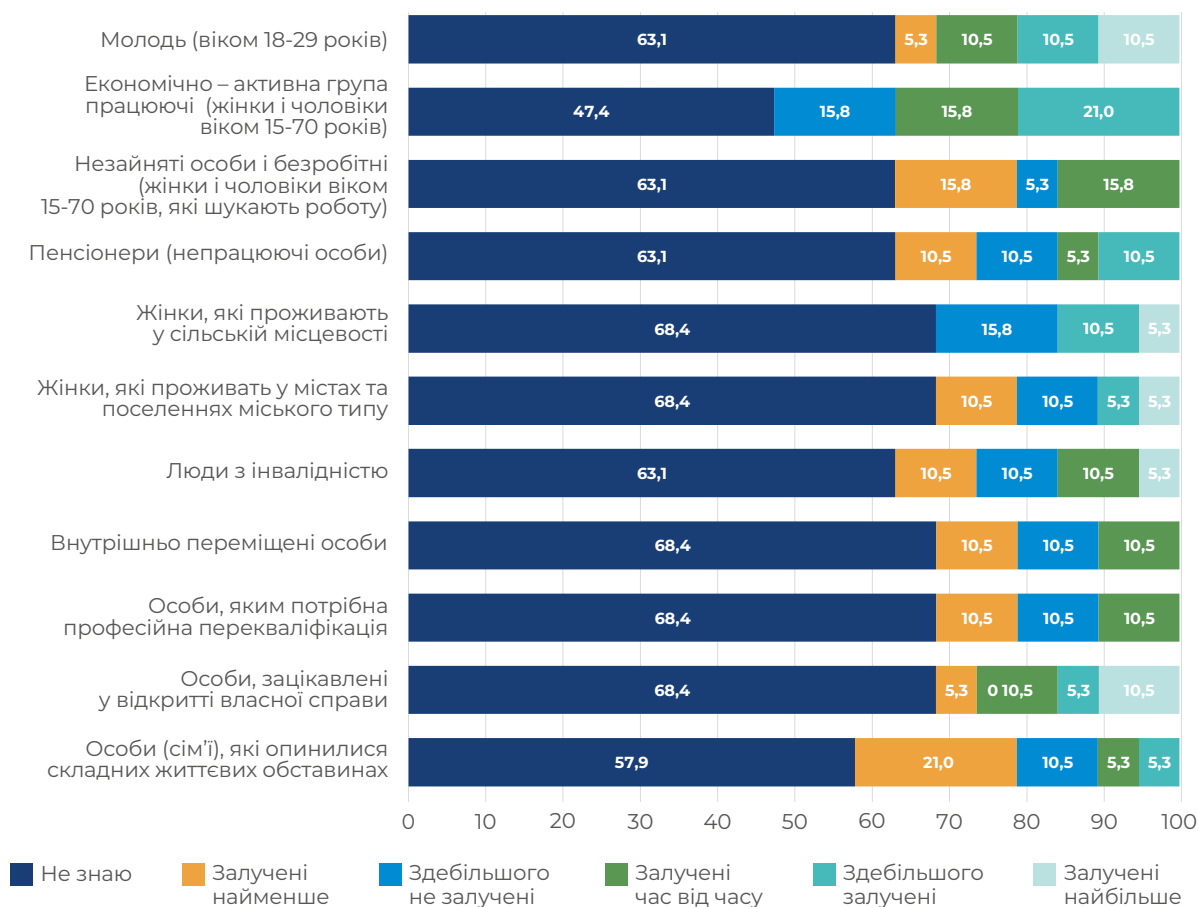
Щодо категорій бенефіціарів, які є найкраще залученими задля врахування їхньої думки, то як стейкхолдери, так і бенефіціари вказали, декілька: це економічно активна група, працюючі жінки і чоловіки, жінки, передусім, які проживають у містах, пенсіонери, молодь та особи, зацікавлені у відкритті власної справи, тимчасово переміщені особи, а також, певною мірою, люди з інвалідністю. Водночас, у порівнянні зі стейкхолдерами, бенефіціари вважають, що їх залучення є недостатнім, несистемним, а ситуативним.

РИСУНОК 16. Оцінка бенефіціарами Чернігівської області тих категорій з їх числа, які найкраще залучені до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних



Зокрема 24,0% опитаних бенефіціарів Чернігівської області вважають, що найбільше залученими є представники економічно активної групи, 12,0% – жінки, які проживають у містах, 8,0% – особи, зацікавлені у відкритті власної справи. Лише 4,0% вказали, що залучені також представники молоді, пенсіонерів, жінок, які проживають у сільській місцевості, осіб з інвалідністю, тимчасово переміщених осіб та жителів прикордонних територій.

РИСУНОК 17. Оцінка бенефіціарами Черкаської області тих категорій з їх числа, які найкраще залучені до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних



Щодо бенефіціарів Черкаської області, то на думку 26,3% залученими є представники економічно активної групи, 15,8% та 10,3% – зазначили про таку можливість для жінок, які проживають у містах та сільській місцевості, 10,3% – для молоді та пенсіонерів, 5,2% – для інвалідів та осіб, які проживають у складних життєвих обставинах.

У той же час, переважна більшість бенефіціарів обох областей заявили про незалучення до стратегічного та інвестиційного планування або ж не змогли відповісти на дане питання.

Стосовно стейкхолдерів, то найкраще залученими серед них, на думку як бенефіціарів, так і самих стейкхолдерів, передусім є посадові особи та працівники облдержадміністрації та РДА, посадові особи та депутати обласної ради, представники органів місцевого самоврядування, територіальних органів ЦОБВ, Агенції регіонального розвитку та ВНЗ. Також залучаються представники заінтересованих ІГС та бізнесу.

Враховання думки заінтересованих сторін у процесі прийняття рішень корелюється із рівнем їх залучення до стратегічного та інвестиційного планування. Відповідно, в обох областях передусім враховується думка посадових осіб облдержадміністрації, обласної ради, представників депутатського корпусу, територіальних органів ЦОБВ, а також АРРР, ВНЗ та бізнесу.

РИСУНОК 18. Оцінка стейкхолдерів Чернігівської області тих категорій з їх числа, які найкраще залучені до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних

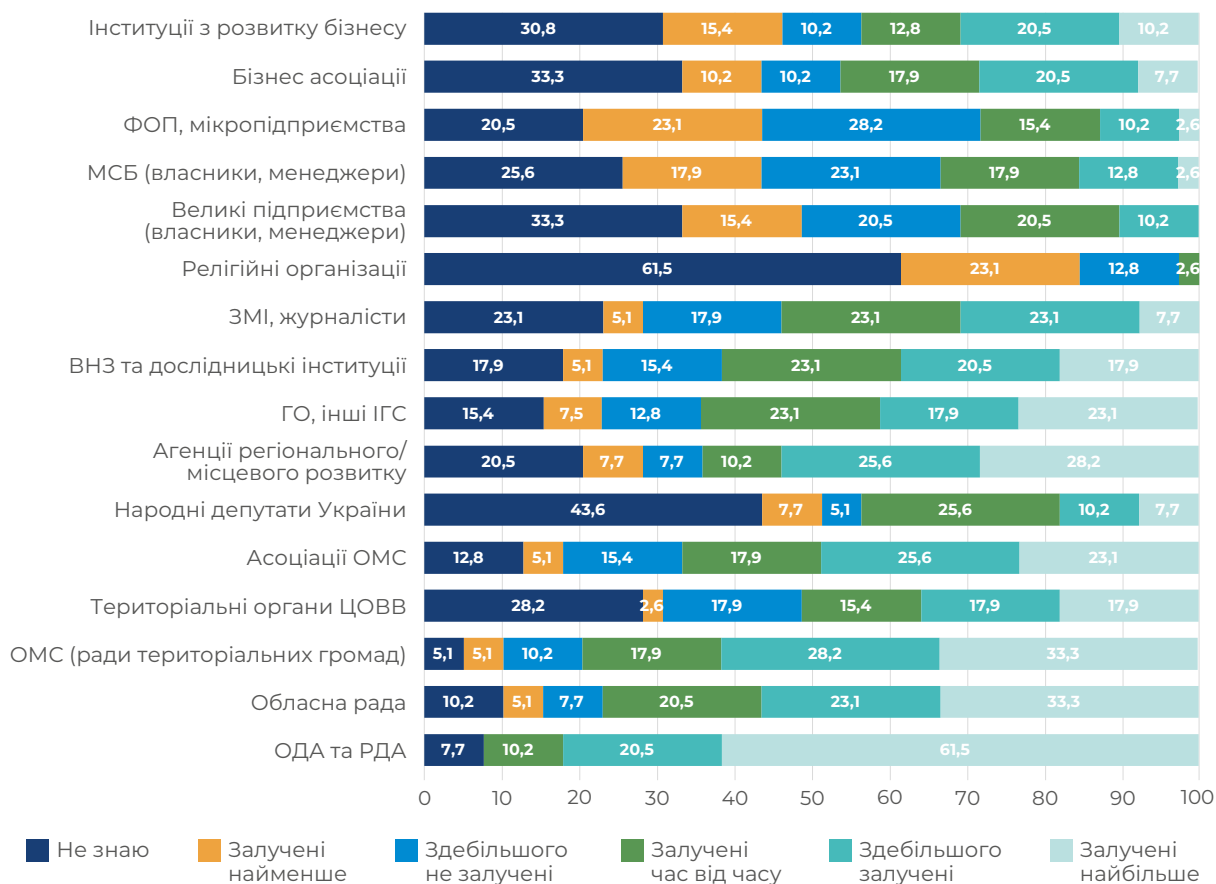
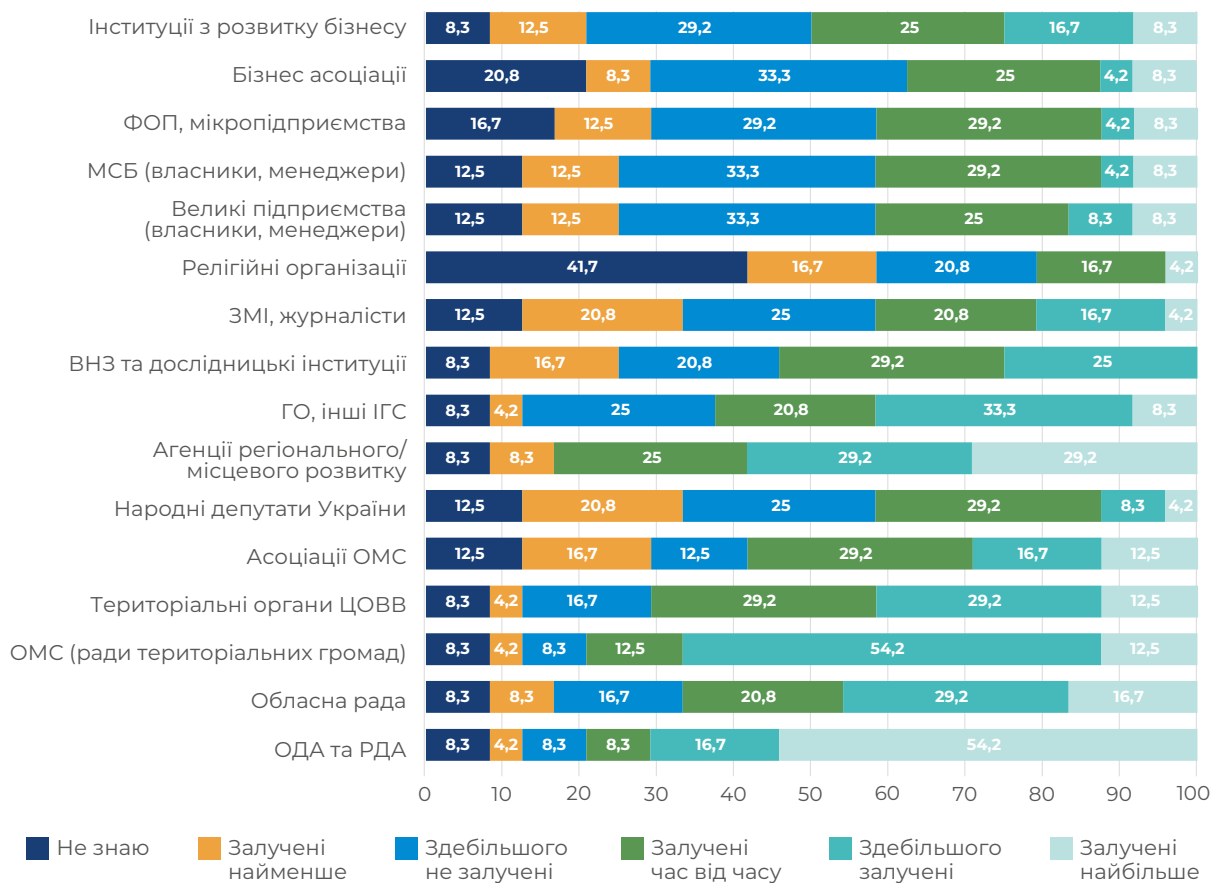
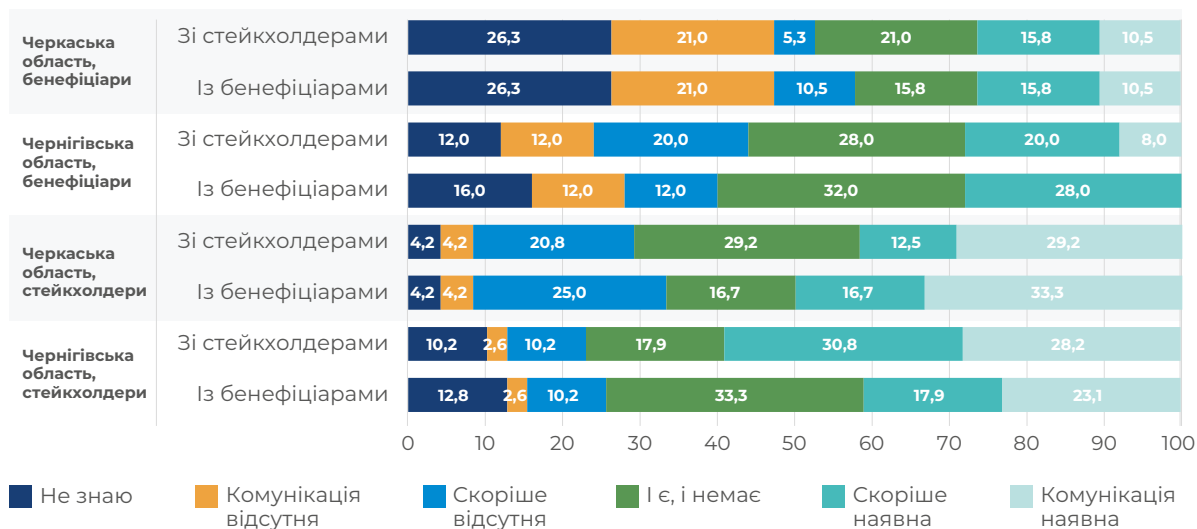


РИСУНОК 19. Оцінка стейкхолдерів Черкаської області тих категорій з їх числа, які найкраще залучені до стратегічного та інвестиційного планування, % опитаних



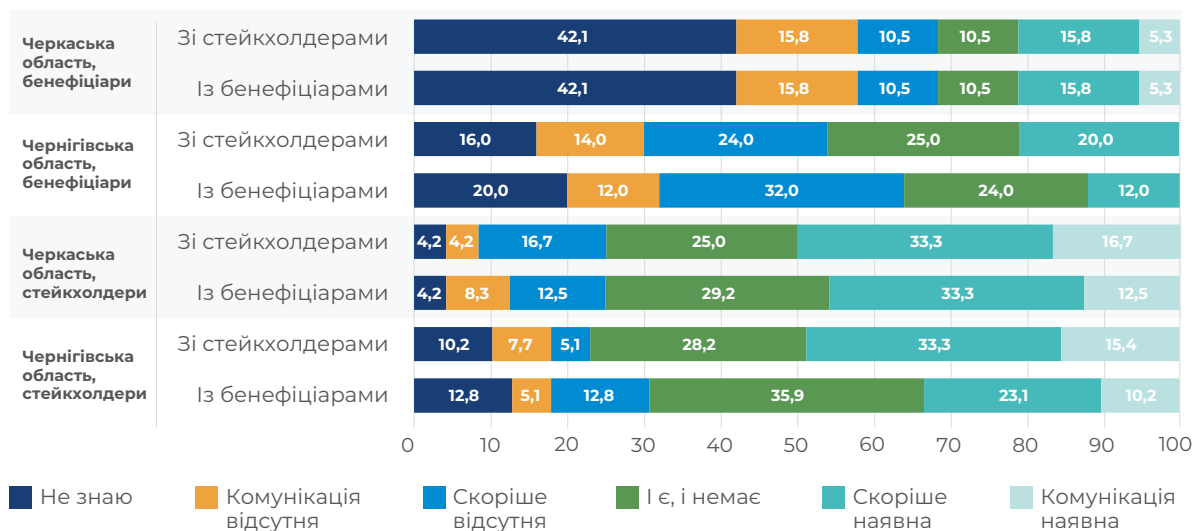
Щодо комунікації між ОДА і заінтересованими сторонами, то стейкхолдери, у порівнянні з бенефіціарами, оцінили її доволі високо. Зокрема 59,0% опитаних в Чернігівській області вважає, що вона є належною по відношенню до самих стейкхолдерів, ще 41,0% – по відношенню до бенефіціарів. Аналогічно вважає 50,0% та 41,7% опитаних у Черкаській області.

РИСУНОК 20. Оцінка стейкхолдерами й бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей рівня комунікації між ОДА і заінтересованими сторонами, % опитаних



Лише 28,0% бенефіціарів Чернігівської області погоджується, що комунікація з боку обласної влади з ними та зі стейкхолдерами скоріш за все має місце. Такої ж думки дотримується 26,3% бенефіціарів Черкаської області. Разом з тим слід зазначити, що підтвердили цю інформацію в обох областях лише окремі представники економічно активної групи та молоді, які переважно проживають в обласному центрі і 2/3 з них складають жінки та 1/3 – чоловіки.

РИСУНОК 21. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей рівня консультацій між ОДА і заінтересованими сторонами, щоб побачити чи задоволені вони можливостями та якістю залучення, % опитаних

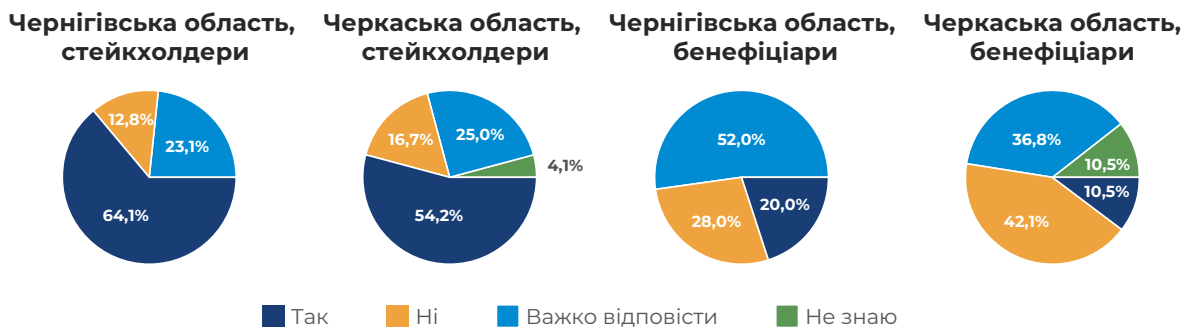


Стосовно консультацій ОДА із заінтересованими сторонами, то позиція стейкхолдерів та бенефіціарів так само суттєво відрізняється. Так 48,7% чернігівчан вважає, що вони регулярно проводяться зі стейкхолдерами, також кожен третій гадає, що консультації проводяться із бенефіціарами. Серед стейкхолдерів Черкащини таку думку висловили відповідно 50,0% та 45,8% опитаних.

Щодо позиції бенефіціарів Чернігівської області, то більшість з них схиляється до думки про їх відсутність або ж не можуть відповісти через свою необізнаність. Тільки 20,0% (як жінки так чоловіки економічно активної групи, серед яких є представники молоді) вважає, що консультації проводяться зі стейкхолдерами, ще менше – 12,0% (представники економічно активної групи, які проживають в обласному центрі, допускають, що вони скоріш за все проводяться також із бенефіціарами. У Черкаській області цей показник дещо оптимістичніший – 21,0% бенефіціарів (жінки економічно активної групи, які проживають у містах, а також у сільській місцевості, серед яких одна працююча пенсіонерка і одна представниця молоді) вважає, що консультації проводяться або скоріш за все проводяться як зі стейкхолдерами, так і з бенефіціарами.

Загалом, оцінка стейкхолдерів та бенефіціарів стосовно своєчасного доступу громадян до інформації щодо розроблення та реалізації регіональної стратегії, програм, проєктів суттєво відрізняється. Зокрема, як впливає з рисунка 22, 64,2% стейкхолдерів у Чернігівській та 54,2% у Черкаській області вважають, що така інформація є доступною. В той же час, серед бенефіціарів Чернігівщини зазначили про своєчасний доступ до інформації лише 20,0% ($\frac{3}{5}$ з них жінки і $\frac{2}{5}$ чоловіки, які здебільшого проживають в обласному центрі або в інших містах, серед яких більшість є представниками економічно активної групи, окремі належать до молоді чи зацікавлені у відкритті власної справи, а також один респондент, який є пенсіонером і належить до осіб з інвалідністю), а серед бенефіціарів Черкащини цей показник наполовину нижчий – тільки 10,5% (жінки, представники економічно активної групи, серед яких одна працююча пенсіонерка).

РИСУНОК 22. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської і Черкаської області щодо наявності у громадян своєчасний доступ до інформації щодо розроблення стратегії, програм, проєктів, % опитаних



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

Відповідно до результатів опитування та онлайн засідань фокус груп з бенефіціарами можна зробити певні висновки та визначити наявні прогалини у сфері залучення.

- Рівень залучення стейкхолдерів до стратегічного та інвестиційного планування в обох областях є набагато вищим, у порівнянні з бенефіціарами. Залучення заінтересованих сторін, передусім бенефіціарів, не має системного характеру, комунікація по залученню до співпраці є ситуативною. Попри окремі успішні практики (наприклад позитивним прикладом є розроблення Програми підтримки підприємництва (в обох областях),►

а Бюджетний регламент було підготовлено із залученням представників ГО, зокрема із врахуванням пропозицій ГО «Совість», створення обласного молодіжного центру (Чернігівська обл.), створення центрів громадського здоров'я (Черкаська обл.), найбільший вплив на прийняття рішень мають представники органів влади, які мають суттєву чисельну перевагу по відношенню до інших категорій та груп.

- Значною проблемою є взаємна недовіра та стереотипи у взаємовідносинах влади та інших категорій, зокрема бенефіціарів, ІГС, бізнесу тощо. Завантаженість основними посадовими обов'язками не дозволяє працівникам ОДА приділяти реалізації механізмів залучення необхідну увагу та достатньо часу. Службовці не мають достатньої кількості актуальних контактів різних груп і категорій як стейкхолдерів, так і бенефіціарів. Спостерігається неспівпадіння взаємних очікувань стейкхолдерів, передусім представників органів влади, та бенефіціарів.
- Остаточні версії важливих документів чи рішень не завжди узгоджуються з громадськістю, бенефіціарами, яких вони стосуються. Відсутня практики раннього (на початкових етапах) залучення бенефіціарів до сфери публічного інвестування, яким, як правило, доводять інформацію про прийняті рішення. Органи влади є недостатньо гнучкими при плануванні зустрічей з громадськістю (зазвичай в робочі дні, і не за межами робочого часу).
- Взаємодія з громадськістю, з'ясування потреб у віддалених і сільських територіях є недостатньою (поодинокі випадки). ІГС в окремих випадках змушені вдаватися до запитів на публічну інформацію до ОДА та окремих структурних підрозділів, оскільки окремі сфери регіональної політики є доволі закритими, бенефіціарам важко «достукатися» до структурних підрозділів. На практиці органами влади рідко здійснюється аналіз потреб різних груп громадян або ж не здійснюється взагалі. Через брак коштів влада не має змоги залучати аналітичні центри для якісних досліджень.
- Найпоширенішими формами залучення є громадські слухання, громадські ради (здебільшого є пасивними, а сама робота ГР не надто ефективна) та інші консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади й ОМС, громадський бюджет (в обласних центрах), консультації з громадськістю у формі публічних обговорень та електронних консультацій.
- Серед методів консультування з жителями, які найбільш активно використовуються представниками адміністрацій, є консультації з громадськістю у формі робочих груп (РГ) та круглих столів, «живі зустрічі», частково опитування (анкетування є менш ефективним, але в окремих випадках слід використовувати для вивчення потреб окремих цільових груп). Проте РГ часто виступають лише формальним механізмом, оскільки рішення вже підготовлені владою (як варіант, пролонгується розгляд, який є однією з форм відмови врахування пропозицій громадськості).
- Окремі категорії бенефіціарів, серед яких більшість жінок незалежно від місця проживання, зокрема незайняті особи та безробітні, особи, яким потрібна професійна перекваліфікація, ті, що опинилися у складних життєвих обставинах, тимчасово переміщені особи, а також ті, що проживають в несприятливих умовах на прикордонних територіях взагалі (за рідкісними винятками) не залучені до процесу стратегічного та інвестиційного планування внаслідок чого їх інтереси і потреби не можуть бути враховані належним чином. Певною мірою, ситуативно, залученими є лише активні категорії бенефіціарів. як правило, через інституції (громадські об'єднання, територіальні центри та ін.), що представляють їх інтереси, а також окремі представники економічно активної групи населення.►

Серед основних методів залучення, що використовуються представниками публічної влади є, насамперед, інформування стейкхолдерів та бенефіціарів через електронні ресурси – офіційні сайти ОДА та структурних підрозділів, розсилки на електронну пошту, телефонне обдзвонювання. Комунікаційні стратегії відсутні в обох облдержадміністраціях.

4.4. Прогалини (проблемні питання)

Впродовж років незалежності в Україні сформовано досить розвинуте законодавство щодо організацій громадянського суспільства та залучення громадян до управління публічними справами, та склались уже певні традиції у спілкуванні органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства. Проте, як правило, участь громадянського суспільства у впливі на публічне інвестування не є такою значною, як участь у обговоренні певних проєктів нормативних актів, стратегій, моніторингу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це викликано певними нормативними, організаційними, комунікаційними та психологічними чинниками, які і складають прогалини у спроможності.

Відсутнє чітке нормативне визначення термінів, якими оперують у сфері залученості сторін до публічного інвестування

Діюче законодавство не передбачає чіткого визначення термінів «бенефіціар» / вигодонабувач та «стейкхолдер» /заінтересована сторона публічної політики. Замість цих понять застосовуються терміни «громадськість» або «заінтересовані сторони» без чіткого визначення їх складових, або вживається казуальний перелік різних типів юридичних осіб.

Діючі нормативні акти не встановлюють обов'язковості залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до розроблення проєктів документів, реалізація яких передбачається за рахунок публічних коштів, що на практиці призводить до реальної відсутності залучення

Такі формулювання, як, наприклад, «Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації утворюють у разі потреби робочі групи, до складу яких за згодою входять представники органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва, зокрема регіональних рад підприємців при облдержадміністраціях, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ регіонів, агенцій регіонального розвитку, асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських організацій»⁷² дозволяють не залучати бенефіціарів до процесу прийняття рішень з питань публічного інвестування, якщо відповідним органом на свій розсуд буде встановлена відсутність такої потреби.

Неспроможність (низька управлінська культура, психологічна неготовність) органів виконавчої влади та їх посадових осіб здійснювати реальне залучення заінтересованих осіб та вигодонабувачів до процесів консультацій щодо публічного інвестування

⁷² Постанова КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»

Досить часто прийняття рішень щодо публічного інвестування, зокрема в рамках фінансування проєктів регіонального розвитку за кошти ДФРР чи здійснення інвестування за кошти державної субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, координується/узгоджується з народними депутатами України, депутатами обласної ради, особливо в частині інвестування за кошти обласного бюджету, тому участь у консультаціях щодо такого інвестування інших заінтересованих осіб, на думку керівництва органів виконавчої влади лише ускладнить процес.

Відсутність зрозумілої комунікаційної стратегії щодо співробітництва між органами виконавчої влади та заінтересованими особами та вигодонабувачами щодо публічного інвестування

Як правило в регіонах відсутнє попереднє широке обговорення напрямів публічного інвестування, як при ухваленні обласних бюджетних програм, що передбачають фінансування інвестицій, так і проєктів регіонального розвитку, що породжує недовіру до прийнятих рішень та посилює роль лобістів, а не організованих середовищ жителів регіону.

Варто зауважити, що на рівні багатьох територіальних громад, ситуація із залученням громадян до управління місцевими справами через механізми місцевої демократії є значно краще розвиненою ніж на регіональному рівні. Основний інструмент такого залучення/консультацій – громадська рада при ОДА, є радше формальним, ніж реальним інструментом.

Залучення представників бенефіціарів через пропозиції здійснення ними громадських експертиз, потребує від таких організацій виділення на це додаткового фінансового ресурсу, який у організацій часто відсутній

Органи влади часом пояснюючи не залучення громадськості до обговорень певних документів політики апелюють до того, що громадські організації, які представляють бенефіціарів не можуть надавати конструктивну та аргументовану експертизу. Підготовка такої експертизи потребує ресурсів від організацій. В той же час, органи влади не виділяють ресурсів на замовлення незалежних експертиз.

Не проводяться комплексні дослідження (через опитування, анкетування тощо) для визначення проблем і потреб різних груп громадян тому результати не використовуються для формування даних (дезагредованих за різними групами людей)

Під час формування органами влади регіональних програм, які віддзеркалюють різні політики, а також планування публічних інвестицій здебільшого не здійснюється аналіз потреб різних груп громадян, що зумовлено недостатньою інституційною спроможністю, а також через брак коштів для залучення експертів чи аналітичних центрів. Як наслідок, спостерігається неспівпадіння взаємних очікувань щодо важливості та майбутніх результатів програм і проєктів у представників органів влади, та бенефіціарів, а також ІГС, які представляють їх інтереси.

На різних стадіях інвестиційного циклу заінтересовані сторони не залучаються, відсутній механізм зворотного зв'язку щодо прийняття інвестиційних рішень та оцінювання

Відсутня практика залучення бенефіціарів та місцевих експертів, які представляють їх інтереси до сфери публічного інвестування, передусім на початкових етапах. Остаточні версії важливих документів чи рішень не завжди узгоджуються з громадськістю, бенефіціарами, яких вони стосуються. Як правило, їм доводять інформацію про прийняті рішення. Це посилює недовіру у взаємовідносинах влади та грома-

дян. В окремих випадках ІГС та активісти змушені вдаватися до запитів на публічну інформацію до ОДА чи її структурних підрозділів, оскільки окремі сфери регіональної політики є доволі закритими. Не відпрацьований механізм зворотного зв'язку, інформування громадян про те, чи був і як був інтегрований їхній внесок.

Правове регулювання можливості фінансування проєктів Всеукраїнського громадського бюджету вкрай суперечливе

Норми статті 24-1 БКУ щодо проєктів Всеукраїнського громадського бюджету не можливо реалізувати на практиці, що підриває довіру громадськості до щирості держави щодо підтримки за публічні кошти проєктів, які визначає пріоритетними сама громадськість.

4.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Внести доповнення до закону «Про засади державної регіональної політики» та відповідні постанови КМУ щодо його впровадження в частині визначення термінів «вигодонабувач» (бенефіціар) та «заінтересована сторона» (стейкхолдер). (Станом на липень 2021 р. рекомендацію враховано в тексті урядового законопроєкту реєстр. № 5223, прийнятому ВРУ в першому читанні).
2. Розробити підзаконні акти, якими врегулювати порядок визначення бенефіціарів та стейкхолдерів для цілей регіональної політики, форми залучення.
3. Переглянути весь масив українського законодавства щодо публічного інвестування на громадській участі та виробити єдині підходи щодо залучення заінтересованих сторін до стратегічного, просторового, екологічного планування та публічного інвестування. Внести необхідні зміни до законодавства.
4. Мінрегіону, разом з іншими ЦОВВ розробити пам'ятку для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо сфери, порядку та процедур залучення заінтересованих сторін до обговорення документів планування та публічного інвестування на регіональному та місцевому рівнях.
5. Передбачити у законодавстві, що регулює питання реалізації проєктів регіонального розвитку, які реалізуються за публічні кошти, при проведенні моніторингу та оцінки результативності реалізованих проєктів участь представників вигодонабувачів, громадських організацій, що діють у сферах реалізації проєктів.
6. Вивести ВГБ із статті 24-1, ввести нову статтю 24-5 Всеукраїнський громадський бюджет, де врегулювати всі питання ініціювання, подання, відбору та реалізації проєктів ВГБ.
7. Внести зміни у Примірне Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, що затверджене Наказом Мінрегіону від 17.04.2015 № 74, яким передбачити більше детальні процедури розгляду проєктів регіонального розвитку, особливо в частині застережень щодо їх відповідності стратегії, плану заходів з її реалізації, наявності корупційних ризиків, якщо така інформація стала доступною для членів комісії.
8. Внести зміни у Порядок відбору проєктів регіонального розвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196, зокрема

передбачити вимоги, щодо конфлікту інтересів членів комісії, вилучити із складу комісії, що створюється Мінрегіоном народних депутатів України (одночасно із внесенням змін у статтю 24-1 Бюджетного кодексу України), а також можливості подання апеляції на рішення комісії у певних, чітко означених випадках.

На обласному та місцевому рівнях

1. ОДА створити та підтримувати у актуальному стані перелік асоціацій, громадських організацій, науковців, індивідуальних експертів у сферах публічної політики для їх залучення до консультацій щодо вироблення політики на регіональному рівні та публічного інвестування.
2. Для підтримки спроможностей АРР і громадських організацій на регіональному рівні, передбачати у обласному бюджеті кошти на конкурс проєктів громадських організацій, що відповідають стратегії розвитку області.
3. Ввести в практику залучати до заходів з відкриття об'єктів, що збудовані/відремонтвані за публічні інвестиції представників громадських організацій, які брали участь у консультаціях щодо таких публічних інвестицій.
4. Запровадити в регіонах, з залученням ЗМІ, відкритих дебатів щодо напрямів публічного інвестування (наприклад, в рамках розроблення регіональних програм), виходячи із можливих його обсягів та стратегічних цілей розвитку.
5. Модернізувати сайти ОДА в частині формування розділу «Громадські консультації та громадські пропозиції», де передбачити можливості подання онлайн-пропозицій і результати їх розгляду.
6. Створити ради регіонального розвитку у регіонах для обговорення питань збалансованого розвитку регіону та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку, проведення консультацій із найважливіших питань регіонального розвитку.
7. Передбачати у обласному та місцевих бюджетах кошти для залучення зовнішніх експертиз (можливо через АРР) проєктів публічного інвестування.
8. Запровадити на обласному рівні можливість закупівлі послуг із експертизи щодо впливу публічних інвестицій на ситуацію у сфері інвестицій та задоволенні потреб вигодонабувачів.
9. Запровадити в практику діяльності визначених структурних підрозділів ОДА проведення фокус-груп з представниками вигодонабувачів при плануванні публічних інвестицій.
10. Передбачити можливість створення он-лайн опитувань та проведення таких опитувань через сайт ОДА, адресні розсилки серед зацікавлених осіб та вигодонабувачів.
11. Передбачити проведення комплексних досліджень для визначення проблем і потреб різних груп громадян (в контексті роботи над регіональною стратегією розвитку, програм регіонального розвитку).
12. Запровадити на регіональному рівні форму звіту про реалізацію проєктів, здійснених за публічні інвестиції, яка передбачатиме просту і зрозумілу візуалізацію щодо суті проєкту, впливу на сферу реалізації, задоволення інтересів вигодо набувачів тощо.
13. Зробити інформацію про виділення коштів і витрати на публічні інвестиції на обласному і місцевому рівнях прозорою і загальнодоступною.



СПРОМОЖНІСТЬ 5.

Провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Всі інвестиційні проєкти підлягають попередній оцінці (за секторами).
- Існують та використовуються місцевою владою затверджені рекомендації, в яких детально описуються методи та стандарти оцінки.
- Існує доступний механізм незалежної експертизи (аналізу) оцінок інвестиційних проєктів для забезпечення їх об'єктивності та якості на центральному рівні.
- У представників влади регіонального та місцевого рівня достатньо відповідних знань щоб забезпечити належну технічну оцінку складних інвестиційних проєктів. Представники влади регіонального та місцевого рівня мають можливість залучити зовнішніх експертів з навичками оцінювання проєктів.
- Результати попереднього оцінювання використовуються для визначення пріоритетності інвестицій.
- Посадові особи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, влади регіонального та місцевого рівня мають навички оцінювання проєктів, включаючи розгляд альтернативних варіантів їх виконання, та використовують їх в повсякденній роботі.

5.1. Міжнародний досвід⁷³

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб забезпечити економічну доцільність та уникати інвестицій, які вимагають надто високих витрат на експлуатацію та супровід

Дуже часто головною проблемою управління публічними інвестиціями є недостатнє або неякісне планування: погано організований відбір проєктів, слабе оцінювання, що часто базується на неякісних даних, а також оптимістичні упередження. Можна мінімізувати ризик інвестування у необгрунтовані проєкти шляхом ретельного оцінювання очікуваної ефективності. Саме завдяки попередній оцінці інвестицій можна забезпечити економічну доцільність інфраструктурних проєктів та уникнути інвестицій, що призведуть до створення надлишкових можливостей (невикористовувані автостради, порти або аеропорти), або проєктів, які вимагають надмірних витрат на експлуатацію та ремонт або ніколи не будуть завершені.

Щоб визначити соціальний, екологічний та економічний вплив інвестиційних проєктів

⁷³ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

Зараз в усьому світі йде боротьба із негативними екологічними наслідками прийнятих у минулому політичних та інвестиційних рішень, тому критично важливо, щоб сьогоднішні рішення мінімізували майбутній негативний екологічний, соціальний та економічний вплив. Дійсно, щоб визначити соціальний, екологічний та економічний вплив, необхідно провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання та одночасно визначити, який метод інвестицій ймовірно буде найбільш економічно доцільним. Під час оцінювання необхідно проаналізувати всі можливі типи ризиків, пов'язаних із публічними інвестиціями: не лише фіскальні ризики, але і фінансові, політичні, соціальні та екологічні ризики – як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі.

Щоб належним чином пріоритезувати проєкти на всіх рівнях врядування

Основним фактором ефективності інвестицій є правильна розстановка пріоритетів щодо майбутніх проєктів. У деяких випадках попередня оцінка повинна проводитися на центральному рівні. У регіональних або місцевих органів влади не завжди є необхідна інформація, інституційна спроможність або технічні знання для виконання цього складного завдання. Це стосується, наприклад, розрахунків позитивних та негативних екологічних наслідків. Місцевим органам влади також може не вистачати інформації та знань для проведення аналізу таких ризиків, як екзогенні макроекономічні зміни або політичні чинники.

КАНАДА

Канада поступово впроваджує все більш складні форми оцінки, аналізу, підготовки кадрів та інструментів для підвищення інклюзивності та загальної ефективності федеральних програм. Цей процес спирається на широке визначення інклюзивності, яке враховує інтер-секторальність багатьох з цих питань, в тому числі їх диференційований вплив в регіонах. Для підтримки роботи федеральних співробітників у цій галузі проводиться відповідне навчання. Уряд Канади зобов'язався проаналізувати гендерний вплив державної політики на жінок та чоловіків перед тим, як приймати рішення щодо політики, законодавства та програм у всіх його департаментах та відомствах. Вимоги до цієї форми аналізу набули значно більшого поширення за останні роки.

ІТАЛІЯ

В Італії запровадили нову процедуру планування для забезпечення більш ефективних та дієвих публічних інвестицій в інфраструктуру. Цей новий процес національного планування недвозначно включає економічну оцінку проєктів. Цей процес є прозорим і піддається перевірці, та містить чіткі критерії прийняття рішень (як кількісні, так і якісні). Департаменти управління витратами повинні підготувати галузеві керівні принципи для визначення стандартних процедур оцінювання проєктів в різних інвестиційних секторах (транспорт, енергетика, управління водними ресурсами тощо). За надання методологічної підтримки публічним адміністраціям на всіх рівнях, визначення національних стандартів оцінювання економічних і фінансових аспектів проєктів і поширення передового досвіду у Національній системі оцінювання відповідає Підрозділ програм, оцінювання та аналізу (NUVAP).

ІРЛАНДІЯ

Наприкінці 2013 року Департамент публічних витрат і реформ приступив до розробки Кодексу публічних витрат з метою забезпечення всеосяжного і однакового підходу до оцінювання проєктів для всіх публічних органів та відомств. Для проєктів на суму понад 5 млн євро організація-замовник спочатку проводить попереднє оцінювання. Цією організацією може бути департамент централь-

ного уряду, місцевий орган влади, орган охорони здоров'я, університет або інший публічний орган відповідно до проєкту.

ПОРТУГАЛІЯ

Португальське стратегічне екологічне оцінювання (SEA) – це інструмент, який систематично аналізує значні екологічні наслідки планів, програм і політик в процесі їх розробки і до їх затвердження. Це інструмент оцінювання впливів стратегічного характеру, його загальна мета полягає у сприянні екологічній інтеграції та оцінці можливостей і ризиків у контексті сталого розвитку. Він дозволяє заінтересованим сторонам оцінювати і порівнювати альтернативні варіанти розвитку, поки вони ще знаходяться на стадії проєктування. Таким чином, в ході оцінювання особлива увага надається виявленню рушійних сил позитивних можливостей або впливів, а також виявленню ризиків або негативних впливів, які можуть бути пов'язані з проєктними пропозиціями, з метою їх уникнення або зменшення.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

У 2018 році у Великобританії було оновлено версію посібника центрального уряду з оцінювання 2003 року («Зелена книга»). Нова версія включає додаткові керівні вказівки та рекомендації для субнаціональних рівнів влади щодо коригування підходів до аналізу витрат/вигод відповідно до місцевих потреб та їх власних можливостей. Британські урядовці проводять оцінку впливу державної політики. Їм рекомендується задокументувати можливий вплив на рівність та долучити будь-який конкретний аналіз впливу на рівності.

Ex-ante оцінювання має вирішальне значення для правильного вибору проєктів, оскільки воно є ключовим елементом у прийнятті інвестиційного рішення. Оцінювання повинно бути технічно обґрунтованим, а великі проєкти потребують більш ретельного аналізу. Оцінювання також повинно забезпечити вибір інвестицій на основі економічної вартості, розглянувши альтернативи інвестиціям для досягнення певних цілей. Попереднє оцінювання також повинно враховувати можливу взаємодоповнюваність політики та проєкту. Якісне попереднє оцінювання дає значні переваги як елемент процесу прийняття рішень. Як зазначають деякі дослідники (Florio and Myles, 2011), «серйозний контроль за інвестиційними рішеннями може протидіяти викривленням, спричиненим бюджетними обмеженнями та поганим інституційним середовищем». Засоби попереднього оцінювання для інвестиційних проєктів включають аналіз витрат і вигод (cost-benefit analysis), оцінку економічного впливу, аналіз економічної ефективності та оцінку ризиків. Більшість регіонів країн ОЕСР використовують аналіз витрат і вигод на основі власної ініціативи, а не тому, що це вимагається центральним урядом або наднаціональними організаціями. На жаль, навіть коли попереднє оцінювання проводиться, воно не завжди систематично використовується органами місцевого самоврядування для прийняття рішень і не завжди є достатньо якісним. Через це стається так, що країни можуть фінансувати проєкти (щоб уникнути втрати коштів), які є неоптимальними, але готовими до реалізації. Незалежний огляд попереднього оцінювання може і повинен застосовуватись для покращення його якості.

Викликом для попереднього оцінювання, швидше за все, є невизначеність щодо факторів, які впливають на економічну ефективність інвестицій. Аналіз витрат і вигід найефективніший там, де є багато інформації про проєкт, контекст та ризики, пов'язані з інвестиційним циклом. Наприклад, оцінити потенційні вигоди від послаблення транспортних обмежень на популярному маршруті може бути відносно просто. Навпаки, набагато більший аналіз необхідний для зміни існуючих транспортних потоків або генерації нових.

Оскільки користь від попереднього оцінювання залежить від технічної спромож-

ності організацій та осіб, які їх проводять, важливо посилювати відповідні компетенції на субнаціональному рівні. Оцінка наявності відповідних технічних навичок серед публічних службовців може бути корисною в цьому відношенні. Для великих проєктів, де оцінювання є особливо складним, важливо оцінити наявність технічної експертизи в організаціях або підрозділах (публічних чи приватних), які мають відповідну незалежність та досвід. Це один із факторів, який спонукає органи влади створювати публічні органи спеціального призначення (такі як агенції регіонального розвитку), що працюють поза межами основної публічної служби.

Попереднє оцінювання має містити в собі критерії оцінки можливого впливу інвестиційних проєктів на різні групи громадян, з огляду на їх стать, вік, місце проживання, інвалідність та інші характеристики. Цей підхід є частинної роботи щодо впровадження гендерного бюджетування та рекомендацій ОЕСР⁷⁴.

5.2. Аналіз законодавства

Українське законодавство містить низку вимог щодо попередньої досить загальної оцінки інвестиційних проєктів на предмет їх відповідності основним планувальним документам, а не на предмет їх можливої ефективності.

Наказом Мінрегіону від 24.04.2015 № 80⁷⁵ Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку затверджено цілу низку документів, які є важливими для подання проєктів регіонального розвитку на фінансування. Зокрема це:

- «форма інвестиційної програми і проєкту регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;
- форма технічного завдання на інвестиційну програму і проєкт регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;
- перелік документів, які подаються регіональній комісії для участі у конкурсному відборі інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку;
- перелік документів, які подаються Мінрегіону для оцінки відповідності вимогам законодавства інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку».

Ці форми передбачають внесення необхідної інформації, яка стосується попереднього оцінювання заявником такого показника, як «Очікувані кількісні та якісні результати». Проте методики такої оцінки немає. Відтак, як правило такі очікувані результати навряд чи можна вважати досить ймовірними для настання і такими, які можна реально виміряти.

Інвестиційні проєкти, які реалізуються за рахунок бюджетної підтримки ЄС, мають встановлені вимоги Наказом Мінрегіону від 18.05.2017 № 120 «Про затвердження Вимог до опису та інформаційної картки проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу».

У рекомендаціях для заповнення картки проєкту містяться вимоги щодо необхідності навести у проєкті показники його ефективності, а саме: «показники економічної ефективності, які розраховуються на основі аналізу вигод і витрат для окупних проєктів, розрахунки чистої приведеної вартості, внутрішньої норми дохідності,

74 Gender budgeting in OECD countries by Ronnie Downes, Lisa von Trapp and Scherie Nicol

75 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15#Text>

дисконтованого періоду окупності, індексу прибутковості; або показники бюджетної ефективності, зокрема розраховуються очікувані додаткові надходження до державного та/або місцевого бюджету/зменшення обсягу видатків державного та/або місцевого бюджету; або зазначаються інші економічні вигоди та (або) соціальний вплив із наданням відповідей (з їх обґрунтуванням/поясненням і використанням кількісних та якісних показників або характеристик) на такі питання: чи виявиться реалізація проєкту економічно вигідною; чи виявиться реалізація проєкту поштовхом для галузевого розвитку, формування та впровадження механізмів соціально-економічної самодостатності місцевої територіальної громади (регіону); які економічні вигоди забезпечить проєкт, в тому числі економію енерговитрат та підвищення енергоефективності, зменшення витрат інших ресурсів та збільшення ефективності виробництва, надання послуг, експлуатації об'єктів тощо...».

Варто зазначити, що у заявці такого проєкту передбачено заповнення «Логіко-структурної матриці проєкту». Виглядає, що вимоги до проєктів, які подаються на програми, що фінансуються за рахунок секторальної бюджетної підтримки ЄС, найбільш узгоджуються із вимогами спроможності 7 і містять певні вимоги до попередньої оцінки проєкту. Що стосується інших проєктів, які реалізуються/реалізовувались за інші публічні кошти, зокрема за кошти субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад чи на соціально-економічний розвиток окремих територій, то таких вимог там не встановлено.

5.3. Аналіз практик публічного інвестування

Аналіз матеріалів та результатів самооцінки, інтерв'ю та фокус-груп стейкхолдерів Черкаської та Чернігівської облдержадміністрацій засвідчили, що попередній оцінці підлягають лише ті проєкти, щодо яких встановлена відповідна норма в нормативно-правових актах, які затверджують порядки підготовки та подання інвестиційних проєктів.

Зокрема, відповідно до закону «Про стратегічну екологічну оцінку» та наказу Міністерства екології та природних ресурсів від 10.08.2018 № 296 «Про затвердження Методичних рекомендацій із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування» обов'язковому ex-ante оцінюванню підлягають «стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування».

На виконання зазначених норм закону, на сайті Чернігівської облдержадміністрації розміщено, наприклад, «Звіт про стратегічну екологічну оцінку проєкту Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року»⁷⁶, «Звіт про стратегічну екологічну оцінку Плану заходів з реалізації Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року на 2021–2023 роки»⁷⁷, підготовлені за встановленою процедурою⁷⁸.

За інформацією представників облдержадміністрацій всі проєкти регіонального розвитку, які подаються на конкурс до ДФРР та секторальної підтримки ЄС підлягають попередній оцінці. Оцінювання проєктів, що можуть реалізуватися за кошти ДФРР, здійснюється відповідно до Наказу Мінрегіону від. 24.04.2015 № 80, відповідно до якого до оцінювання не допускаються проєкти, заявники яких не надали на розгляд регіональної комісії необхідних документів, визначених цим

76 <https://bit.ly/3zgILBj>

77 <https://bit.ly/3D1msjT>

78 <http://cg.gov.ua/index.php?id=29546&tp=1>

наказом, які подаються для участі у конкурсному відборі або проекти не відповідають технічним завданням на інвестиційні програми і проекти, розроблених на виконання стратегічних цілей регіональної стратегії розвитку відповідно до плану заходів з її реалізації.

Також оцінюються **ex-ante** проекти на конкурс обласного екологічного фонду. Не оцінюються проекти, які подаються для фінансування за рахунок субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій (до 30%). Вказана причина була така: «Якби була вимога, то оцінювали би».

Щодо місцевого рівня учасниками самооцінки було зазначено, що за виключенням проектів «Громадського бюджету» офіційно встановленої попередньої оцінки проектів немає.

Результати самооцінки переконливо свідчать, що спроможність до попередньої оцінки інвестиційних проектів є лише на обласному рівні. Одночасно було акцентовано, що навички оцінювання мають практично всі представники облдержадміністрації, які є членами регіональної комісії з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, проте відповідальності за їх об'єктивність і відповідність практично ніхто не несе. Тому є ризики в контексті підтримки проектів секторів і сфер діяльності, які вони представляють.

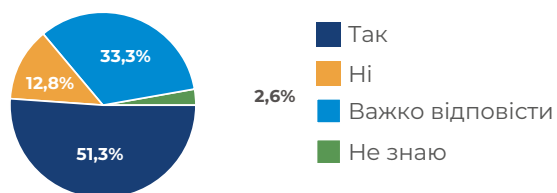
Представники РДА та територіальних громад одноставно заявили про брак достатніх знань та фахових спеціалістів для здійснення **ex-ante** оцінки. Під час фокус-груп учасниками було зазначено, що низький відсоток працівників влади регіонального та місцевого рівня, які мають навички оцінювання проектів (від 1 до 10%) та, зокрема, й тих працівників, що займають відповідні посади та використовують свої навички, на фоні загального «низького рівня проектного мислення представників влади сприяє процвітанню простих адміністративних рішень без досліджень, без визначення проблем, потреб цільових груп тощо».

Одночасно, учасники фокус-груп та самооцінки зазначили, що законодавство дозволяє передбачати кошти на залучення зовнішніх експертів з питань оцінювання проектів, але за браком коштів, зазвичай зовнішні експерти не запрошуються.

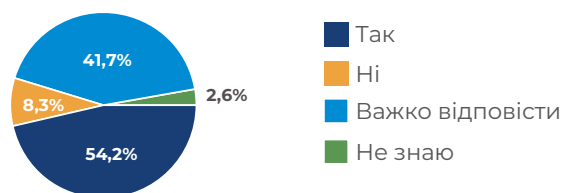
Анкетування з питань попереднього (ex-ante) оцінювання проектів засвідчило, що 51,3% опитаних стейкхолдерів у Чернігівській та 45,8% у Черкаській області ствердно відповіли про використання попереднього (ex-ante) оцінювання (аналіз вигід і витрат, аналіз впливів, попереднє ТЕО) публічних інвестицій, в той час як заперечили це 12,8% та 8,3% відповідно, а ще понад 35% чернігівчан та понад 45% черкащан не змогли відповісти на це питання.

РИСУНОК 23. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей щодо ретельного попереднього (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій, % опитаних

Чернігівська область



Черкаська область

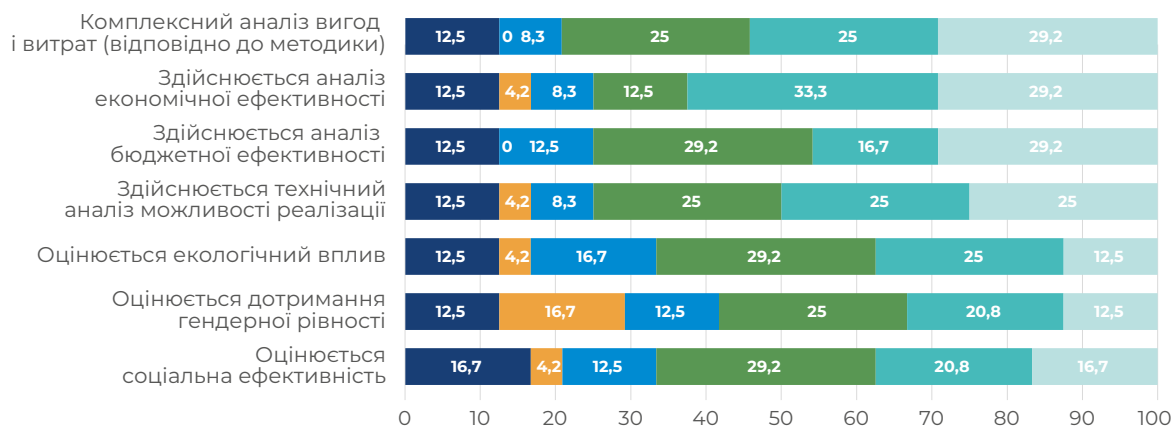


При цьому суттєво переважає урахування розрахунків та висновків розробника програми / проекту (53,8% у Чернігівській та 41,6% у Черкаській області). Також для цього користуються внутрішньою експертизою (наприклад, робочою групою з фахівців різних підрозділів) під час якої використовують офіційні посібники

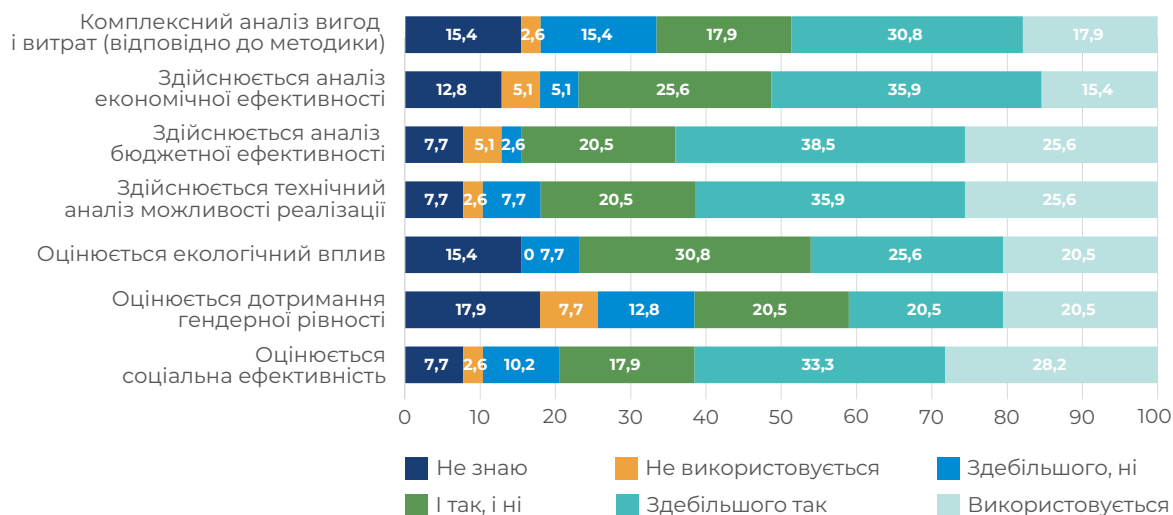
(зокрема ЦОВВ), в яких детально розписана методологія. До послуг виключно незалежної зовнішньої експертизи, на думку респондентів обох областей, практично не вдаються (однозначно так – в межах 7-8%), що зумовлено, передусім, значною вартістю таких послуг.

РИСУНОК 24. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей методів ex-ante оцінювання, % опитаних

Черкаська область, стейкхолдери



Чернігівська область, стейкхолдери



Щодо методів, які застосовуються під час попереднього оцінювання, то основними в обох регіонах є технічний аналіз можливості реалізації, аналіз бюджетної та економічної ефективності, а також соціальна ефективності.

Стосовно найбільш пріоритетних сфер діяльності для публічних інвестицій, то і стейкхолдери, і бенефіціари обох областей схиляються до думки, що ключовими були і мають залишатися, насамперед, сфера охорони здоров'я, освіта, ЖКГ та транспортна інфраструктура, а також розвиток МСБ чи промисловості або ж сільського господарства. Також, на думку більше половини опитаних, більш пріоритетною для публічних інвестицій має стати сфера довкілля.

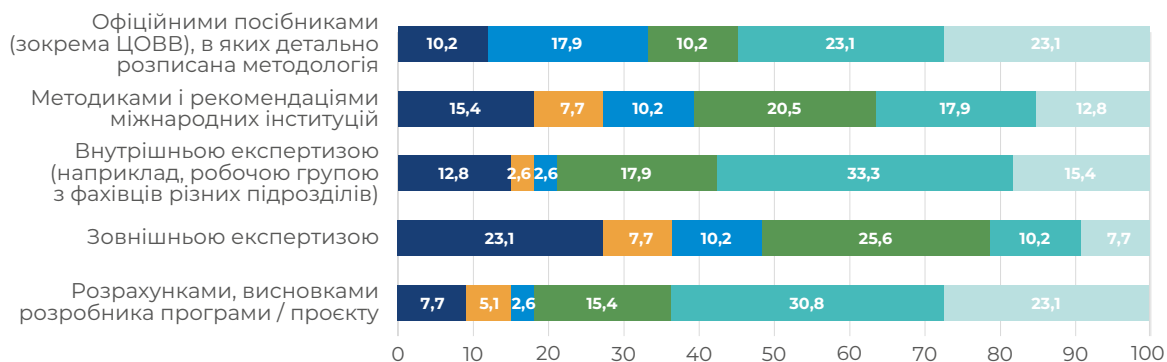
Зокрема серед бенефіціарів, 81,3% з них – жінки, та 18,7% – чоловіки всіх вікових груп, які проживають в обласному центрі і менших містах, а також селища міського типу вказали на наявне публічне інвестування у сферу ЖКГ, а також важливість нових інвестицій у цю сферу. Серед сільських жителів таких лише 14,2%.

Про публічні інвестиції у розвиток транспортної інфраструктури заявили як жінки (77,8%) так і чоловіки (22,2%) економічно активної групи незалежно від місця проживання, молодь, особи, які хотіли б відкрити власну справу, жінки, які проживають

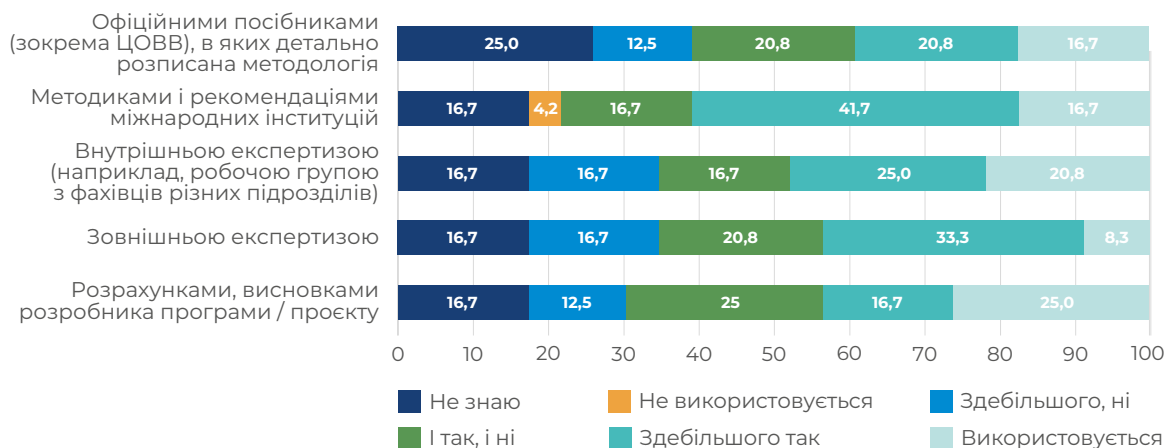
у містах та сільській місцевості, а також жителі віддалених (прикордонних) територій. Більшість із них зацікавлені у нових інвестиціях в галузь. Водночас жоден з пенсіонерів та людей з інвалідністю не зазначив цей напрям інвестування як пріоритетний.

РИСУНОК 25. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей методів ex-ante оцінювання, % опитаних

Черкаська область, стейкхолдери



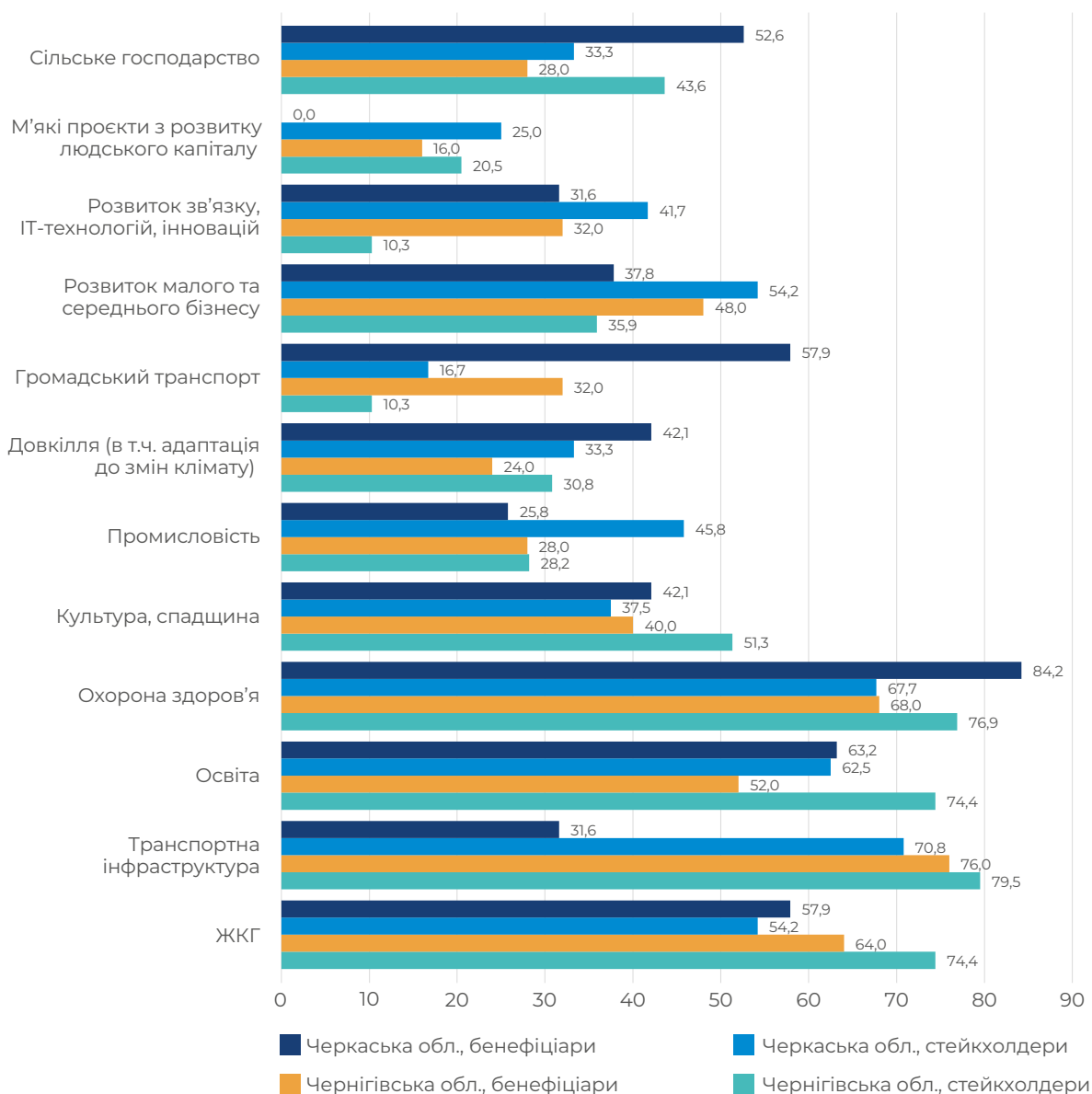
Чернігівська область, стейкхолдери



Понад дві третини представників економічно активної групи підтвердили наявність публічного інвестування у сфері освіти, водночас серед молоді таких лише близько 40,0% (різниця в позиціях серед інших вікових груп бенефіціарів з цього питання майже немає). Ці категорії, а також жінки, які проживають у містах та сільській місцевості, особи, зацікавлені у відкритті власної справи найбільше зацікавлені у подальших інвестиціях в освіту. Загалом серед тих бенефіціарів, які вказали на важливість інвестицій в цю галузь $\frac{2}{3}$ складають жінки та $\frac{1}{3}$ чоловіки.

Про те, що публічні інвестиції у сферу охорони здоров'я мали місце у попередні періоди приблизно рівномірно зазначили представники всіх категорій бенефіціарів. Водночас найбільше (100%) зацікавлені у публічному інвестуванні цієї сфери особи з інвалідністю та пенсіонери, особи, які потрапили у складні життєві обставини та тимчасово переміщені особи. Таку ж позицію займають також жінки, які проживають як у сільській місцевості, так і в містах (таких понад 90,0%), у той час як серед чоловіків таких лише приблизно половина. Так само інвестиції у сферу охорони здоров'я підтримує лише кожен другий представник молоді, у той же час різниця в позиціях інших вікових груп бенефіціарів з цього питання майже немає. (Сукупно підтримка інвестицій у дану сферу є найвищою – понад 81,2%, у розрізі бенефіціарів – 89,5% у Черкаській та 76,0% у Чернігівській області).

РИСУНОК 26. *Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей щодо галузей та сфер діяльності, які були найбільш пріоритетними сферами для публічних інвестицій у попередній період, % опитаних*



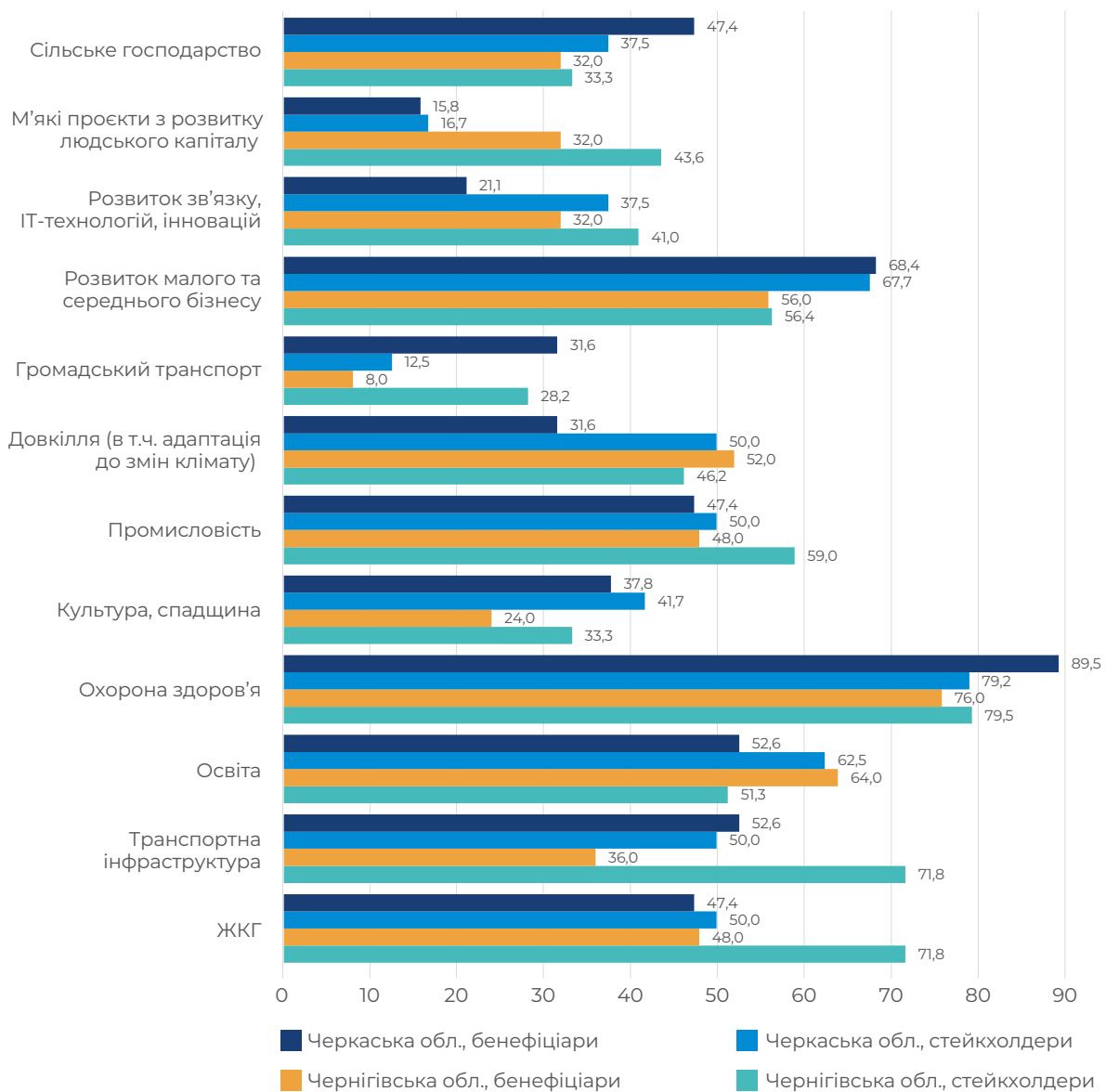
Інвестиції в розвиток промисловості, малого й середнього бізнесу, розвиток ІТ та впровадження інновацій здебільшого підтримують представники економічно активної групи, молодь та особи, які зацікавлені у відкритті власної справи (якщо розглядати дані три напрями (сектори) сукупно серед зазначених категорій бенефіціарів, то йдеться про 100% підтримку інвестицій у розвиток місцевої економіки). 52,0% бенефіціарів Чернігівської області (найбільше серед пенсіонерів, а також частина економічно активної групи населення і молоді, жінок, які проживають у містах, особи, зацікавлені у відкритті власної справи) підтримують інвестиції у сферу довкілля. У Черкаській області таких 31,6% (серед яких представники економічно активної групи, люди з інвалідністю, пенсіонери, а також представники молоді незалежно від місця проживання). Цікаво, що серед тих, хто підтримує публічні інвестиції в розвиток малого й середнього бізнесу переважають представники вікової категорії від 30 до 39 років, промисловості – 40-49 років, інновацій та ІТ-технологій – приблизно рівномірно у всіх вікових категоріях, хоча дещо переважають ті, кому 30-39 та 25-29 років.

Цікаво, що серед тих, хто більше зацікавлений у розвитку громадського транспорту суттєво переважають жінки, незалежно від віку і місця проживання, а також пенсіонери та люди з інвалідністю. Крім того, представники цих категорій додатково вка-

зали на необхідність публічного інвестування у соціальну сферу, а представники молоді – в молодіжну інфраструктуру. Інвестиції у сферу культури підтримує 24,0% бенефіціарів Чернігівської області (серед них здебільшого представники молоді (кожен другий, що взяв участь в опитуванні) та економічно активної групи, як жінки, так і чоловіки, які здебільшого проживають у містах). У Черкаській області таких 36,8% (серед них переважно представники економічно активної групи, молоді, пенсіонери та люди з інвалідністю незалежно від статі та місця проживання).

Щодо публічних інвестицій на підтримку галузі сільського господарства, то у ньому зацікавлені 32,0 бенефіціарів Чернігівської області (окремі представники економічно активної групи, кожен другий серед представників молоді та осіб, зацікавлених у відкритті власної справи, незалежно від статі, та місця проживання) та 47,4% Черкаської області (переважно жінки, $\frac{2}{3}$ з яких проживають у сільській місцевості і належать до економічно активної групи, половина представників молоді та осіб, та особа, зацікавлена у відкритті власної справи). Різниця в позиціях різних вікових груп бенефіціарів з цього питання майже немає.

РИСУНОК 27. Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей щодо галузей та сфер діяльності, які повинні бути найбільш пріоритетними для публічних інвестицій у наступний період, % опитаних



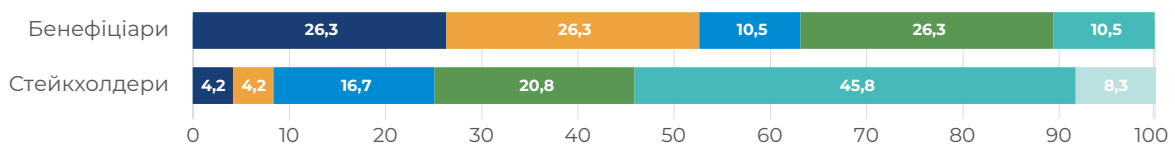
Заслуговує на увагу те, що суттєво зросла увага бенефіціарів на публічні інвестиції у «м'які» проєкти та розвиток людського капіталу. Зокрема про наявність таких

інвестицій у попередній період вказало 16,0% представників бенефіціарів Чернігівської області, у той час як на цей напрям вважають за необхідне спрямувати публічні інвестиції зараз удвічі більше – 32,0% (серед них, здебільшого, як жінки, так і чоловіки, представники економічно активної групи населення, всі особи, зацікавлені у відкритті власної справи та ¾ представників молоді, що взяли участь в опитуванні). Водночас, серед бенефіціарів Черкаської області жоден із учасників опитування не підтвердив публічного фінансування у «м'які» проєкти у попередній період. Разом з тим, 15,8% (жінки, які проживають у сільській місцевості та містах, належать до економічно активної групи, молоді і зацікавлені у відкритті власної справи) вважають за доцільне такі інвестиції у наступний період. Помітна також різниця в позиціях в залежності від віку, зокрема найбільше підтримують такі інвестиції представники вікової групи від 30 до 39 років та молоді – 25-29 років, дещо менше 18-24 років, частково ті, кому від 40 до 49 років.

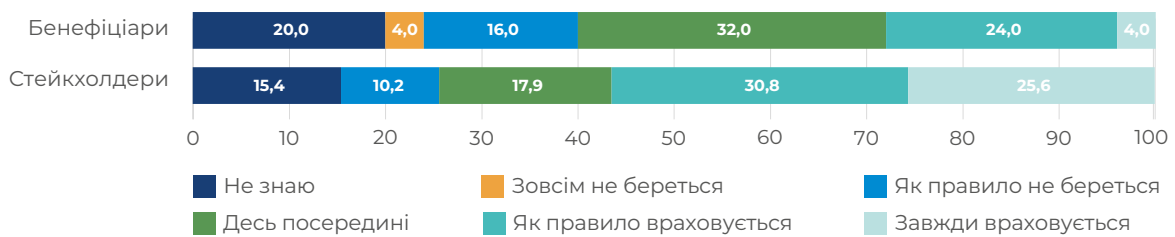
Переважна більшість опитаних стейкхолдерів та бенефіціарів в обох регіонах сходяться на думці, що при плануванні публічних інвестицій береться до уваги репутаційна складова та можлива електоральна підтримка місцевої влади та народних депутатів. Зокрема, у Чернігівській області так вважає 56,4% опитаних стейкхолдерів та 28,0% бенефіціарів (серед них як жінки, так і чоловіки незалежно від місця проживання, представники економічно активної групи, молоді, особи, зацікавлені у відкритті власної справи), ще 32,0% (представники більшості категорій і груп), ще 32,0% останніх готові з цим погодитись.

РИСУНОК 28. *Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей щодо врахування репутаційної складової та можливої електоральної підтримки при плануванні публічних інвестицій, % опитаних*

Черкаська область



Чернігівська область

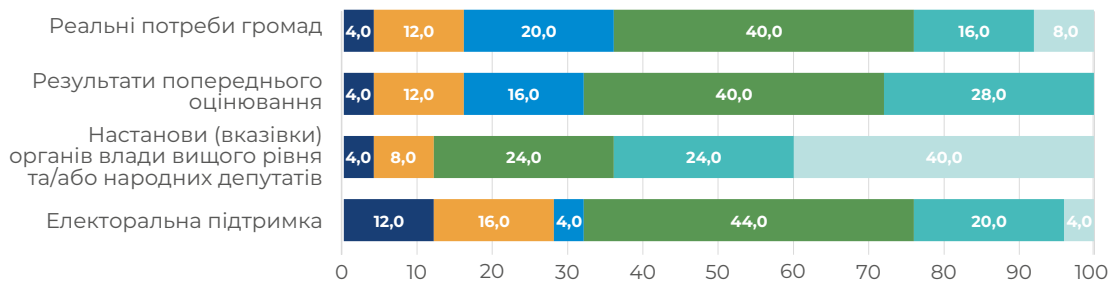


У Черкаській області таку ж позицію зайняло 54,1% опитаних серед стейкхолдерів та 36,8% (переважно жінки економічно активної групи незалежно від місця проживання) серед бенефіціарів (ще 10,5% з них, серед яких представники економічно активної групи та молоді, не виключають цього, а 21,5% не змогли відповісти на це питання).

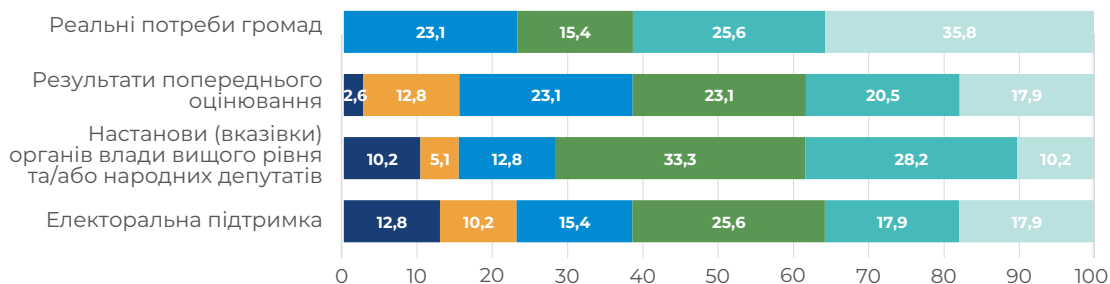
Водночас щодо того, що є вирішальним фактором при плануванні публічних інвестицій думки стейкхолдерів та бенефіціарів різняться. Так 61,5% стейкхолдерів Чернігівської області стверджує, що переважаючим фактором є реальні потреби людей, у той же час так вважає лише 24,4% бенефіціарів (переважно жінки, жителі міст, які належать, передусім, до економічно активної групи). А 64,0% бенефіціарів (головним чином представники економічно активної групи, молоді та особи, які зацікавлені у відкритті власної справи) вважають, що визначальним фактором є інше – вказівки органів влади вищого рівня або народних депутатів.

РИСУНОК 29. *Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей щодо переважаючих факторів при плануванні публічних інвестицій, % опитаних*

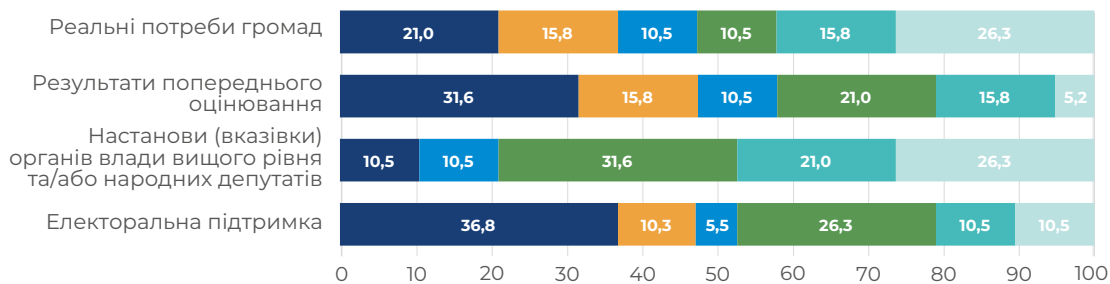
Чернігівська область, бенефіціари



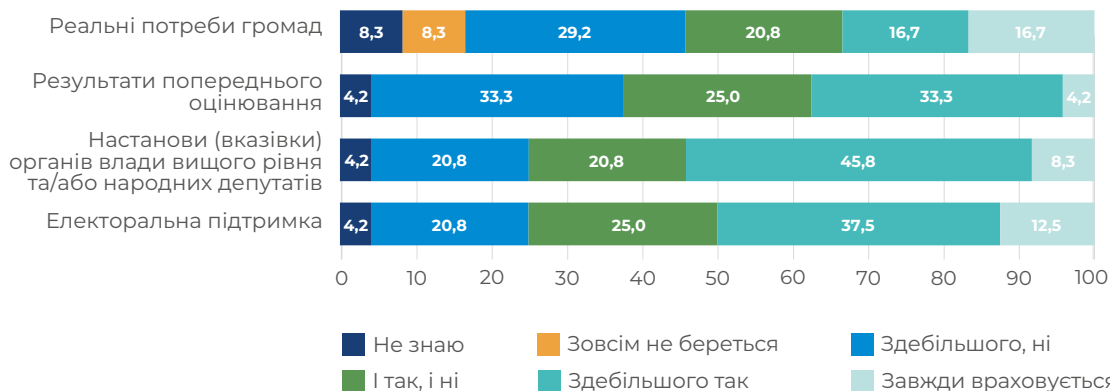
Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, бенефіціари



Черкаська область, стейкхолдери



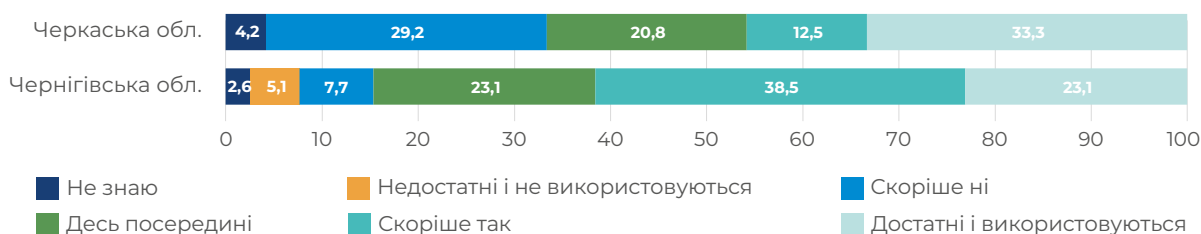
У Черкаській області відповіді стейкхолдерів і бенефіціарів менш-більш корелюються, зокрема про те, що вказівки органів влади вищого рівня або народних депутатів є головними або ж скоріш за все головними вказали 50,0% стейкхолдерів та 47,4% бенефіціарів (переважно жінки, які належать до економічно активної групи, незалежно від місця проживання). У той же час 33,3% стейкхолдерів та 42,1% бенефіціарів (переважно представники молоді, економічно активної групи та особи, зацікавлені у відкритті власної справи) вважають, що головним чинником є все-таки

реальні потреби людей. Разом з тим, серед них немає пенсіонерів, людей з інвалідністю та інших представників вразливих груп населення.

Що стосується результатів попереднього оцінювання проєктів, то він не є настільки вагомим при плануванні публічних інвестицій. Зокрема, це допускають лише 28,0% бенефіціарів Чернігівської області та 21,0% у Черкаській. Серед стейкхолдерів цей показник дещо вищий: так вважає 38,5% чернігівчан та 37,7% черкашан.

Разом з тим, на думку 61,6% стейкхолдерів Чернігівської області та 45,8% Черкаської області працівники влади обласного рівня, які працюють з проєктами, мають або скоріш за все мають достатні навички і використовують їх для оцінювання проєктів. Така висока оцінка зумовлена, скоріш за все, бажанням отримати більш позитивні результати та недостатньою критичністю респондентів, тому видається більше бажаною, ніж дійсною (варто взяти до уваги той факт, що серед опитаних стейкхолдерів Чернігівської області 33,3% є посадовими особами та працівниками ОДА й РДА, ще 35,9% – органів місцевого самоврядування, серед стейкхолдерів Черкаської області таких відповідно 54,2% та 12,5%).

РИСУНОК 30. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей рівня навичок працівників влади у сфері оцінювання проєктів, % опитаних



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- У попередньому оцінюванні, щодо проведення якого є суперечливі міркування як стейкхолдерів, так і бенефіціарів, суттєво переважає урахування розрахунків та висновків розробника програми / проєкту та, за потреби, внутрішня експертиза (наприклад, робочою групою з фахівців різних підрозділів адміністрації, передусім управліннь капітального будівництва). Оскільки ретельне (ex-ante) оцінювання не проводиться, неможливо належним чином прогнозувати показники економічних, екологічних та соціальних витрат або вигід. Також не є практикою розгляд альтернативних варіантів інвестування. З урахуванням наявної практики просування проєктів з раніше підготовленою проєктною документацією (навіть кількарічної давнини), іноді ігнорується нова інформація, яка може змінити раніше прийняте рішення щодо доцільності інвестиції.
- Стосовно найбільш пріоритетних сфер діяльності для публічних інвестицій, то і стейкхолдери, і бенефіціари обох областей схиляються до думки, що ключовими були і мають залишатися, насамперед, сфера охорони здоров'я, освіта, ЖКГ та транспортна інфраструктура, сфера довкілля, а також розвиток МСБ чи промисловості або ж сільського господарства.
- На практиці при плануванні публічних інвестицій береться до уваги репутаційна складова та можлива електоральна підтримка місцевої влади та народних депутатів, а основним рушієм в процесі прийняття рішень щодо пріоритетності публічного інвестування є особисте бачення керівництва регіону. Попереднє оцінювання проєктів не є вагомим чинником при плануванні публічних інвестицій.

- Серйозним недоліком є те, що на початковому етапі відсутні консультації з громадськістю щодо планування того чи іншого проєкту. Як наслідок, 2/3 бенефіціарів (як жінки, так і чоловіки, головним чином представники економічно активної групи, молоді та особи, які зацікавлені у відкритті власної справи) вважає, що визначальним фактором при плануванні інвестицій є вказівки органів влади вищого рівня або народних депутатів, а не реальні потреби людей (як вважає більшість стейкхолдерів).

5.4. Прогалини (проблемні питання)

Законодавство щодо публічного інвестування не регулює детально порядок попередньої оцінки проєктів на всіх рівнях врядування

Незважаючи на переконання працівників ОДА про наявність попередньої оцінки проєктів перед інвестуванням, така оцінка не відповідає кращій європейській практиці і по суті є оцінкою фінансової складової проєкту і не враховує його взаємозв'язок і впливи на суміжні сфери регіонального розвитку, оскільки детальні правила такої оцінки не встановлені. Аналогічною є ситуація й на місцевому рівні.

В практиці публічного інвестування на субнаціональному рівні практично відсутня попередня оцінка (ex-ante) інвестиційних проєктів

Попередня оцінка, яку з певним наближенням можна віднести до ex-ante здійснюється лише на вимогу нормативно-правових актів вищого (національного) рівня і це зокрема стосується передусім проєктів, які подаються на фінансування за кошти бюджетної секторальної підтримки ЄС.

При попередній оцінці проєктів не розглядаються альтернативні варіанти виконання проєктів

Комісія, як правило не проводить конкурс між різними проєктами на одне технічне завдання, визначене планом заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, так само, як при розгляді проєкту не проводиться аналіз альтернативних способів досягнення цілей проєкту.

Відсутні вимоги щодо попередньої оцінки проєктів, що фінансуються з місцевого бюджету

Незважаючи на набутий певний досвід проведення попередньої оцінки під час відбору проєктів, що можуть фінансуватися за кошти ДФРР та кошти секторальної підтримки ЄС, на обласному та місцевому рівні такі (або подібні) стандарти не встановлюються для проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів.

Має місце недостатня комунікація між органами влади, що приймають рішення щодо проєктів з бенефіціарами, на які має бути спрямований проєкт

Значна частина бенефіціарів проєкту вважає, що визначальним у прийнятті рішення щодо проєкту є позиція народних депутатів чи органів влади вищого рівня, а не інтереси жителів регіону чи плани реалізації стратегії

До попередньої оцінки проєктів не залучаються незалежні кваліфіковані експерти

У комісіях з відбору проєктів має місце брак кваліфікованих фахівців з питань попередньої оцінки інвестиційних проєктів та проєктного менеджменту, що разом із недостатньо детальним регулюванням порядку оцінки не дає підстав стверджувати про якість оцінки. Регіональна та місцева влада майже не залучає до попередньої оцінки незалежних фахівців, аби члени комісії могли зробити більш адекватний вибір спираючись на професійну оцінку.

На центральному рівні відсутній механізм надання методологічної підтримки з питань попередньої оцінки

На центральному рівні відсутній механізм надання методологічної підтримки публічним адміністраціям на всіх рівнях, не визначені національні стандарти оцінювання економічних і фінансових аспектів проєктів, не акумулюється і не поширюється існуючі практики і досвід у цій сфері.

5.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

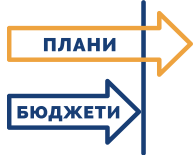
На державному рівні

1. Мінрегіону, разом з іншими ЦОБВ розробити методику попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти (преТЕО для проєктів). Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 114, захід 1).
2. Внести зміни до законодавства, що регулює питання підготовки, відбору та реалізації проєктів регіонального розвитку в частині запровадження попередньої оцінки проєктів, що є комплексними і вартість яких перевищує 20 млн грн.
3. Розробити навчальний модуль щодо попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти для його використання у підвищенні кваліфікації службовців органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування. Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 114, захід 1).
4. Підготувати кваліфікаційні вимоги щодо експертів у сфері попереднього оцінювання проєктів, що фінансуються за публічні кошти та порядок їх сертифікації. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 116, захід 1).

На обласному та місцевому рівнях

1. Рекомендувати органам виконавчої влади регіонального рівня, органам місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівня запровадити для окремих категорій проєктів, що фінансуються за рахунок обласного та місцевого бюджетів, попередню їх оцінку. Врегулювати порядок такої оцінки відповідними рішеннями обласної ради, рішеннями відповідних рад територіальних громад.

2. На субнаціональному рівні реалізувати пілотні проєкти з попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти.
3. Підготувати та проводити періодичні тренінги для учасників комісій з відбору проєктів щодо методики оцінювання проєктів, визначення їх сильних та слабких сторін, аналізу ризиків, оцінки впливу на вигодонабувачів.
4. Врегулювати порядок попередньої оцінки проєктів відповідними рішеннями обласної ради, рішеннями відповідних рад територіальних громад.
5. Розгляд проєктів та прийняття рішення щодо їх відбору проводити на засіданнях комісії, про які заздалегідь повідомлено і трансляція засідань, яких проводиться в онлайн режимі та зберіганням запису в архіві сайту ОДА.
6. Розробити порядок (допоміжні документи, посібник, т. ін.) консультацій з вигодонабувачами щодо проєктів.
7. Передбачати у обласному та місцевих бюджетах кошти на залучення сертифікованих експертів до попередньої оцінки найбільш важливих та вартісних проєктів.



СПРОМОЖНІСТЬ 6.

Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Інвестиції фінансуються за рахунок багаторічного середньострокового бюджету. Витрати на експлуатацію та обслуговування оцінюються (прогнозуються) в довгостроковій перспективі.
- Існує середньострокова рамка планування та бюджетування, яка інтегрована з річним бюджетом.
- Багаторічні прогнози публічних інвестицій регулярно переглядаються та оновлюються.

6.1. Міжнародний досвід⁷⁹

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб забезпечити фінансову спроможність субнаціональних органів влади заради інвестицій за допомогою відповідних міжвідомчих фінансових механізмів

Фінансова спроможність субнаціональних органів врядування здійснювати інвестиції значною мірою визначається відповідними міжвідомчими фінансовими механізмами. У місцевих органах влади часто надто жорсткі бюджетні механізми та обмежені фінансові можливості для маневру. Це звужує інвестиційні можливості субнаціональних органів і сильно обмежує вільне здійснення ними місцевих повноважень та їхню підзвітність.

Щоб заохочувати субнаціональні органи врядування до активної участі в публічному інвестуванні та розвитку

Субнаціональні органи врядування є основною рушійною силою публічних інвестицій, тому вони мають активно використовувати свої можливості підвищення доходів для фінансування інвестицій, забезпечення фінансування довгострокових проєктів і технічного обслуговування, а також участі у механізмах спільного фінансування. Формування бюджетних та фіскальних рамок відповідно до інституційного контексту та специфіки різних типів територій чи спроможностей має сприяти підвищенню ефективності та відповідальності місцевих органів влади. Реформи в цій галузі повинні сприяти більшій прозорості роботи муніципалітетів, посилити відповідальність і підзвітність місцевих виборних представників і гарантувати фінансову стійкість публічних інвестицій.

Щоб розробити надійні бюджетні рамки для ефективного реагування на нагальні мега-тенденції

⁷⁹ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

Для реагування на явні мега-тенденції необхідно створити бюджетні рамки для задоволення різноманітних місцевих потреб і вирішення пов'язаних з ними проблем. Наприклад, старіння населення і тенденція до збільшення довгострокових витрат на охорону здоров'я чинять сильний тиск на публічні фонди на національному та субнаціональному рівнях.

Щоб скоординувати інвестиції та узгодити пріоритети

Вибір щодо субнаціональних трансфертів, власних доходів і запозичень також повинен визначатися необхідністю узгодження цілей політики. Для субнаціональних органів влади схеми спільного фінансування повинні стати більше ніж способом отримання додаткових коштів. Вони можуть допомогти створити у різних суб'єктів причетність до успіху проєкту і колективну відповідальність; узгодити інвестиційні пріоритети на всіх рівнях врядування; або спонукати субнаціональні органи влади брати участь у проєктах з позитивними супутніми ефектами або об'єднувати ресурси з сусідами.

Щоб краще пов'язати рамки планування і бюджетування

Для реалізації довгострокового підходу до інвестицій органам врядування також слід краще пов'язувати планування та складання бюджету. У планах потрібно точно розраховувати витрати на публічні інвестиції, включаючи витрати на експлуатацію та поточний ремонт, які на етапах планування та складання бюджету часто недооцінюються. Відсутність дисципліни у питаннях підрахунку витрат та складання бюджету підриває здатність органів врядування визначати пріоритети у власній інвестиційній програмі та може призвести до постійного недофінансування окремих інвестиційних проєктів. Включення планів публічних інвестицій у рамки середньострокового бюджету допомагає унаочнити наявність ресурсів і передбачуваність, особливо для довгострокових проєктів, яким, можливо, доведеться пережити зміну влади.

БЕЛЬГІЯ

Угода про співпрацю, досягнута в грудні 2013 року між федеральним урядом, громадами та регіонами з метою здійснення Договору про стабільність, координацію та управління, вимагає збалансованості загального бюджету органів врядування; а також визначення окремих цільових показників в номінальному і структурному вираженні для центральних і місцевих органів влади.

ІСЛАНДІЯ

У вересні 2011 року парламент прийняв закон про місцеві органи влади, який передбачає два основних фіскальних правила, що стосуються місцевих фінансів. Перше правило – збалансованості поточної діяльності органів місцевого самоврядування – зобов'язує їх балансувати доходи і витрати на трирічний період. Друге – боргове правило, воно обмежує суму загального боргу і зобов'язань місцевих органів влади до 150% від загального доходу. Місцеві органи влади з боргом і зобов'язаннями вище 150% зобов'язані за десять років привести частку заборгованості до цього показника. Місцевим органам влади із загальним боргом вище 250% доходів забороняється залучати нові борги, за винятком рефінансування.

ШВЕЦІЯ

Національна програма реформ, пов'язана з цілями стратегії Європа 2020 робить акцент на сприятливій для зростання фіскальній політиці при збереженні

здорових публічних фінансів. Для захисту робочих місць та добробуту у такій невеликій відкритій економіці як Швеція життєво важливим є повернення до профіциту. По всій країні 290 муніципалітетів також працюють на багатьох фронтах і в рамках багатьох своїх основних видів діяльності здійснюють заходи, які можуть бути пов'язані з цілями стратегії Європа 2020. У більшості регіональних рад муніципалітети також включили у свої оперативні плани і бюджети цільові показники стратегії і визначили вимірювані показники.

ФІНЛЯНДІЯ

У контексті реалізації фіскальної політики ЄС уряд розробив нову систему управління фінансами місцевих органів влади, яка набула чинності з 2015 року. В рамках Загального бюджетного плану, що стосується фінансів місцевих органів влади, центральний уряд обмежує збільшення витрат місцевих органів влади, що виникають в результаті заходів центрального уряду. Зокрема, мета полягає в тому, щоб всі нові призначення до муніципалітетів були повноцінно забезпечені фінансуванням за рахунок збільшення трансфертів або за рахунок скорочення попередніх призначень, або за рахунок першого та другого. Мета полягає у посиленні координації та передбачуваності у сфері публічних фінансів.

Бюджетування є найважливішим зв'язком між плануванням та ресурсами. Дуже важливо, щоб плани публічних інвестицій були точно розраховані на запланований інвестиційний період, і щоб ці витрати були відображені в бюджетній стратегії та процесі розподілу бюджетів субнаціональних органів влади. Відсутність дисципліни щодо витрат та складання бюджету підриває спроможність уряду визначати пріоритети своєї інвестиційної програми. Це також може призвести до хронічного недофінансування окремих інвестиційних проєктів. Включення планів публічних інвестицій у середньострокову бюджетну рамку допомагає побачити, що ресурси є доступні та передбачувані. Особливо це стосується довгострокових проєктів, яким, можливо, доведеться пережити зміну влади. Багаторічне бюджетування вимагає, серед іншого, стабільних, передбачуваних потоків доходів та видаткових зобов'язань, які можуть залежати від національної бюджетної системи. У Сполучених Штатах Америки більшість штатів використовують певну форму бюджетування, яка встановлює доходи та витрати на два роки. Місцеві органи влади часто використовують багаторічні прогнози як частину бюджетного процесу. В ЄС семирічний цикл програмування Структурних та інвестиційних фондів став головним стимулом для європейських регіонів перейти до багаторічного бюджетування.

6.2. Аналіз законодавства

Як уже було приведено у попередніх параграфах, стратегічне планування регіонального розвитку здійснюється на період 7 років, а реалізація стратегій здійснюється на основі планів заходів з їх реалізації, що розробляються на період в 4 та 3 роки.

Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁸⁰ визначає, що прогнозні та планувальні документи розробляються на середньостроковий – 5 років та короткостроковий – 1 рік періоди. В цій частині закон виглядає архаїчним, і таким, що не гармонізований з більш пізніми законами, які встановили інші терміни планування та визначили інші планувальні документи. Так само закон не враховує реалії зміни адміністративно-територіального устрою України, не оперує поняттям – територіальна гро-

80 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

мада, використовуючи термінологію – програма соціального та економічного розвитку міста, а не територіальної громади.

Відповідно до статті 3 Бюджетного кодексу України⁸¹, «Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Для середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди».

Середньострокове бюджетне планування (на 3 роки) в Україні було запроваджено Законом № 2646-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування», який набрав чинності 11 січня 2019 року.

Законом створено правову основу для впровадження середньострокового бюджетного планування. Ним передбачено складання Бюджетної декларації як документа державного стратегічного планування, який визначатиме основні принципи бюджетної політики на середньостроковий період (замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які були скасовані).

Що стосується Бюджетної декларації, то вона повинна містити положення, зокрема, за основними прогнозними макропоказниками економічного і соціального розвитку України на кожен рік середньострокового періоду, основні завдання бюджетної політики, загальні показники доходів, фінансування, витрат і кредитування держбюджету та ін. Серед її нововведень варто зазначити, зокрема, загальні граничні показники видатків на 3 роки, граничні показники видатків для кожного з головних розпорядників, цілі державної політики у відповідній сфері, оцінку фіскальних ризиків і проведення оглядів видатків.

Підготовка проекту бюджету здійснюється на основі бюджетних програм, за якими формуються бюджетні запити. Бюджетний кодекс встановлює, що ці запити формуються з урахуванням «планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.» (ч. 3., ст. 20).

Частина 5. статті 22, визначає, що головний розпорядник бюджетних коштів: «1) розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку».

Як видно із наведеного, бюджетне законодавство України в принципі передбачає ув'язку бюджету із стратегічними планувальними документами на середньостроковий трьох річний період.

Проте, практика зворотної прив'язки стратегічних планувальних документів до можливостей середньострокового бюджетування реально відсутня, оскільки і саме середньострокове бюджетування знаходиться на стадії впровадження.

Ці правила щодо формування бюджетних запитів на місцевому рівні є аналогічними для рівня державного. Певне методичне регулювання середньострокового бюджетного планування здійснено Наказом Мінфіну 29.03.2019 № 130 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період». Зокрема, тут вказано, як має виглядати прогноз місцевого бюджету на наступні бюджетні періоди:

«27. Прогноз місцевого бюджету на 2021–2022 роки (далі – прогноз) рекомендується формувати за такими напрямками:

81 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

1. Загальна частина.
2. Основні індикативні прогностичні показники місцевого бюджету.
3. Дохідна спроможність місцевого бюджету.
4. Фінансове забезпечення пріоритетних напрямів розвитку.
5. Реалізація інвестиційних програм (проєктів).
6. Управління місцевим боргом та ліквідністю бюджету.
7. Міжбюджетні відносини».

У частині 34 цього документу даються рекомендації, що «За напрямом «Реалізація інвестиційних програм (проєктів)» рекомендується наводити інформацію щодо реалізації інвестиційних проєктів у пріоритетних сферах, зокрема у соціально-культурній, транспортно-дорожній, охорони навколишнього природного середовища, розвитку центрів надання адміністративних послуг тощо.

Індикативні прогностичні показники за бюджетними програмами, які забезпечуватимуть протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, рекомендується наводити за формою,...» (див. нижче)

ТАБЛИЦЯ 7. Бюджетні програми місцевого бюджету, які забезпечують виконання інвестиційних проєктів у 2019-2022 роках

КПКВКМБ	Найменування бюджетної програми	Найменування проєкту (об'єкта), строк реалізації	2019 рік ¹	2020 рік ²	2021 рік ³	2022 рік ³
XXXXXXX						
X	Усього					

Варто зауважити, що в Україні існує практика, коли законом про Державний бюджет України на наступний плановий рік, зупиняється дія окремих статей низки законів, які забезпечують доходи, трансферти між бюджетами, або зменшують реально суму коштів, що за законом мають бути виділені на фінансування проєктів у регіонах(зокрема це є поточною практикою щодо розміру ДФРР).

Слід також зазначити, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (№ 553-IX,) який було прийнято 13 квітня 2020 року, передбачено, що тимчасово, з дня набрання чинності Законом до 1 січня 2021 року, не застосовуються деякі норми Бюджетного кодексу України, зокрема, щодо впровадження середньострокового бюджетного планування, це: положення статті 33 щодо складання та схвалення Бюджетної декларації, частини першої статті 75 щодо прогнозів місцевих бюджетів та статті 75-1 щодо складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету.

6.3. Аналіз практик публічного інвестування

На основі вищенаведеного, можна констатувати, що на місцевому рівні також є загалом достатнє правове регулювання, що дозволяє враховувати планувальні документи при роботі з середньостроковим бюджетом.

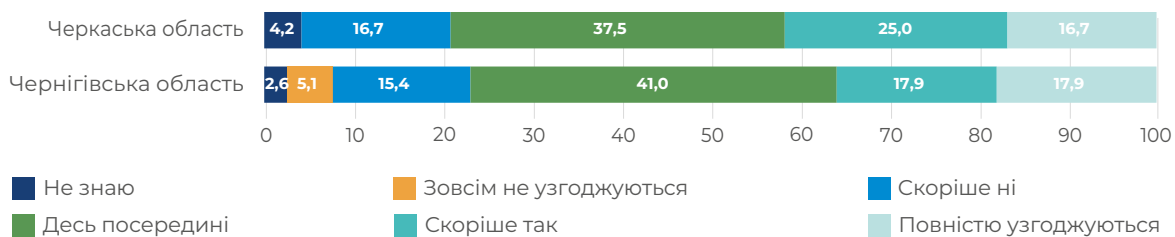
Разом з тим, учасники самооцінки, фокус-груп та інтерв'ю зазначили, що середньострокова рамка планування, представлена, наприклад, планом заходів з ре-

лізації регіональної стратегії, не має прив'язки до середньострокового бюджетування. Зазначена рамка через Програму соціального та економічного розвитку інтегрована з річним бюджетом.

Крім того, як зазначали учасники, пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» ЗУ від 13.04.2020 р. № 553-IX «Про внесення змін до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2020 рік» тимчасово (до 01.01.2021) відмінено норми Бюджетного кодексу щодо складання прогнозів місцевих бюджетів на 2021–2023 роки, відповідно вони не подаються до місцевих рад.

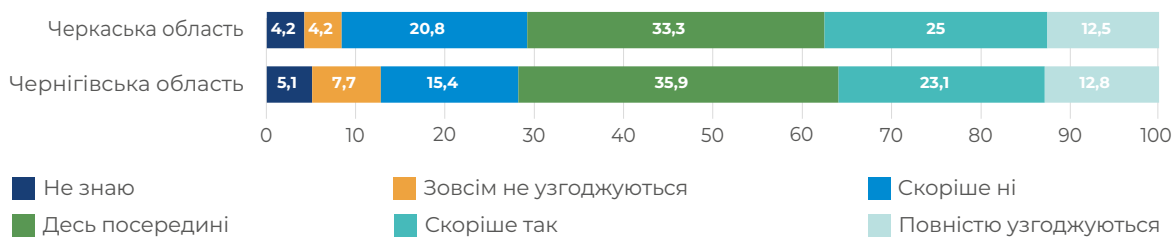
Одночасно, згідно результатів опитування трохи більше третини опитаних стейкхолдерів (35,0% у Чернігівській та 41,7% у Черкаській області, серед яких перш за все представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, а також частина представників територіальних органів ЦОБВ та органів місцевого самоврядування) вважають, що стратегічне планування узгоджується або ж скоріш за все узгоджується з бюджетним плануванням. Ще понад третину вважають, що таке узгодження відбувається лише певною мірою (серед них є як представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і ті, що представляють навчальні заклади, агенції регіонального розвитку, організації громадянського суспільства та бізнесу).

РИСУНОК 31. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей щодо узгодження стратегічного та бюджетного планування, % опитаних



Приблизно стільки ж (відповідно 35,9% та 37,5%, переважно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій) схильні вважати, що під час бюджетного планування враховуються або ж здебільшого враховуються середньострокові (трирічні) потреби у публічних інвестиціях (тут, очевидно, респонденти мали на увазі бюджетні запити на рік та прогноз на два наступні бюджетні роки, які подаються фінансовим департаментам чи управлінням). Водночас, більше третини стейкхолдерів мають певні сумніви щодо узгодження стратегічних планів з багаторічними бюджетами, вважаючи що така практики має місце лише частково.

РИСУНОК 32. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей щодо врахування середньострокових (трирічних) потреб у публічних інвестиціях під час бюджетного планування, % опитаних



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Відповідно до думки більшості опитаних респондентів обох регіонів, можна стверджувати лише про часткове узгодження стратегічного та бюджетного планування. Помітною є різниця в позиціях окремих груп стейкхолдерів. Зокрема, якщо представники органів виконавчої влади і місцевого самоврядування схильні вважати, що стратегічне планування узгоджується або ж скоріш за все узгоджується з бюджетним плануванням, то на думку інших груп стейкхолдерів це має місце лише частково, а середньострокові (трирічні) потреби у публічних інвестиціях здебільшого не враховуються. Рішення щодо запровадження реального середньострокового бюджетування (з 2020 року) поки що відтерміновано на центральному рівні.
- Рішення щодо запровадження реального середньострокового бюджетування (з 2020 року) поки що відтерміновано на центральному рівні.
- Незважаючи на присутність певних елементів узгодження стратегічного і бюджетного планування на регіональному рівні (зокрема бюджетні запити на рік та прогноз на два наступні бюджетні роки, які подаються фінансовим департаментам чи управлінням), насправді має місце відокремлення цих двох процесів – бюджетування та стратегічного планування. Це яскраво простежується на прикладі значної частини регіональних бюджетних програм, які за змістовним наповненням практично не узгоджуються з регіональною стратегією розвитку та приймаються без вивчення і врахування потреб конкретних цільових груп, на які вони спрямовані. Така ситуація була підтверджена бенефіціарами (учасниками фокус-груп), де зазначалось, що значна частина ініційованих владою заходів, зокрема близько 90% передбачених регіональними бюджетними програмами, плануються без врахування потреб бенефіціарів і є недостатньо ефективними.

6.4. Прогалини (проблемні питання)

Формально в Україні існує система законодавства, яка має запроваджувати багаторічне бюджетне планування та пов'язувати стратегічні плани розвитку із місцевими бюджетами. Проте реально ситуація тут дещо інша і має місце низка прогалин.

Архаїчне законодавство щодо прогнозування, не синхронізованість законодавства, що визначає часові терміни для прогнозування, планування та бюджетування

В Україні не склалась система, що визначає часові терміни, на які розраховуються середньострокові та довгострокові планувальні документи. Так само не визначено ієрархію цих документів та їх прив'язки до циклів бюджетного планування.

Запровадження багаторічного бюджетування на регіональному рівні практично не застосовується

На практиці узгодження стратегічних планувальних та бюджетних документів на середньострокову перспективу не застосовуються. Як правило, в програмах пишуть «в межах бюджетних призначень», а вже коли буде затверджено бюджет на відповідний рік вирішують обсяги фінансування для певних заходів.

Це пов'язано з тим, що детальний якісний аналіз бюджету під час формування проекту стратегії або програми по роках не здійснюється. Відсутня модель середньострокового бюджету, яка спиралася би на демографічний та економічний прогнози.

Непрогнозовані розмір та порядок використання коштів, які надходять з державного бюджету місцевим бюджетам за різними субвенціями

За всі роки існування ДФРР ще жодного року його розмір на становив 1% від доходів бюджету, що не дає змоги прогнозувати можливості фінансування регіональних проектів на 1-2 роки вперед. Розмір субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад не можна було прорахувати на рік вперед, на 2021 рік така субвенція взагалі не передбачена.

Поява інвестиційних ініціатив органів влади всіх рівнів, що не базуються на планувальних документах

В останні роки в Україні реалізуються/започатковуються публічні інвестиції за ініціативою Президента чи Уряду, які не були передбачені у стратегічних планувальних документах, але на які виділяються кошти, що мали б йти на реалізацію запланованого, що руйнує ідеологію стратегічного планування. Так було з будівництвом басейнів, футбольних полів, сільських амбулаторій, «великого будівництва». Аналогічною є ситуація і на місцевому рівні, коли фінансуються «іміджеві» проекти замість комплексних, передбачених стратегічними планувальними документами.

Не готовність місцевих рад планувати довгострокові бюджетні програми відповідно до стратегічних планувальних документів

Депутати обласної ради, депутати рад територіальних громад звикли затверджувати лише річні бюджетні програми у яких є невелика інвестиційна складова, яка передбачає будівництво чи ремонт об'єктів передусім бюджетних установ, що можна використати політично для власного авторитету. Робота з депутатами на політичному рівні щодо перспектив стратегічного планування та реалізації довгострокових програм не ведеться.

6.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Ухвалити зміни до Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» і привести його у відповідність до сучасного планувального законодавства та нового адміністративно-територіального устрою України.
2. Ухвалити закон «Про стратегічне планування» де визначити ієрархію планувальних документів. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, захід 1).
3. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши прив'язку бюджетів – державного та місцевих(обласного та ТГ) до стратегічних планувальних документів. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 108, захід 1).

4. Підготувати та внести на розгляд КСУ конституційне подання щодо не відповідності до Конституції України норм законів, за якими народні депутати України включаються до урядових комісій, створених для відбору проєктів для публічного інвестування.
5. Забезпечити координацію секторальних політик через Міжвідомчу комісію з регіонального розвитку, запровадити механізм політичних консультацій між президентом, урядом та парламентом щодо порядку ініціювання політичних ініціатив та їх реалізацію за умови виконання процедур, що передбачають внесення змін до відповідних стратегічних та бюджетних планувальних документів.
6. Формувати суспільний запит на планування та розподіл публічних інвестицій на основі правил, а не бажанні утримання чи збільшення рейтингів

■ На обласному та місцевому рівнях

1. Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.
2. Передбачити у бюджетних регламентах рад територіальних громад норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.
3. Передбачити громадську участь при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.
4. Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради/рад територіальних громад норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складання прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.
5. Перед розглядом проєкту відповідного місцевого бюджету проводити широкі консультації між депутатами відповідної ради, представниками вигодонабувачів та із залученням зовнішніх експертів для узгодження публічного фінансування пріоритетних проєктів, що передбачені відповідними стратегічними планувальними документами.
6. На офіційних сайтах обласної ради, територіальних громад передбачити розділ, доступ до якого є з головної сторінки, в якому викладено плани публічного інвестування на наступні 3 роки з відповідною візуалізацією та звітністю про виконання.
7. Регулярно проводити навчання з планування довгострокових бюджетних програм відповідно до стратегічних планувальних документів.
8. На обласному рівні розробляти демографічний, економічний, бюджетний прогнози, які використовуються при підготовці трирічного та річного бюджетів.



СПРОМОЖНІСТЬ 7.

Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Основні проблеми з наповненням бюджету вирішуються за рахунок ефективного використання бюджетного та інвестиційного потенціалу.
- Успішно використовуються інноваційні механізми для фінансування проєктів у сфері публічного інвестування.
- Органи влади субнаціонального рівня мають доступ до інформації, що стосується наднаціональних фондів для інвестицій (Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ тощо).

7.1. Міжнародний досвід⁸²

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб створити більше фіскального простору для дотримання інвестиційних пріоритетів

Важливо, щоб субнаціональні органи влади були спроможні більш ефективно використовувати як традиційні, так і інноваційні джерела фінансування публічних інвестицій. Традиційні джерела фінансування – власні надходження, міжбюджетні трансферти та запозичення – продовжуватимуть залишатися критично важливими для субнаціональних органів влади. Власні доходи важливі не тільки для самофінансування та співфінансування інвестицій, але і тому що децентралізація доходів спонукає місцеву владу витратити більше коштів на економічну інфраструктуру, що сприяє зростанню, порівняно з перерозподільною (соціальною) інфраструктурою. Міжбюджетні гранти відіграють вирішальну роль у публічних інвестиціях на регіональному рівні, проте в деяких країнах фінансова криза спричинила скорочення трансфертів. Однак навіть у добрі часи можуть виникнути проблеми зі спроможністю реалізації проєктів. Отримання таких грантів вимагає значної адміністративної спроможності у місцевих органах влади, що потенційно позбавляє тих хто найбільше потребує такі гранти можливостей доступу до коштів. Нарешті, фіскальний потенціал може бути посилений за рахунок запозичень, хоча запозичення можуть бути обмежені фіскальними правилами та загальною економічною ситуацією. На додаток до обмежень, накладених на запозичення органами місцевого самоврядування, на доступ до кредитів впливають такі фактори як: сильні та слабкі сторони субнаціональних органів влади; країна, де вони знаходяться (її загальне економічне становище, її кредитний рейтинг) та загальний стан здоров'я банків та фінансового сектору.

В даний час використання традиційних механізмів фінансування публічних інвестицій є основною проблемою в деяких регіонах країн-членів ОЕСР. Внаслідок

82 Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

жорсткого фіскального скорочення, що відбувається по доходах, субнаціональні органи влади можуть створити фіскальний простір у видатках. Такі практики, як бюджетування на основі результатів та «стратегічні огляди», можуть допомогти визначити заощадження та створити більше фіскального простору для дотримання інвестиційних пріоритетів. Однак такий фіскальний простір може бути обмежений значними, недискреційними поточними витратними зобов'язаннями субнаціональних органів влади.

Потрібні інноваційні рішення для фінансування інвестицій, але їх складність вимагає спроможностей, яких бракує деяким урядам. Субнаціональний рівень повинен мати спроможність максимально використовувати традиційні інструменти (наприклад, ефективність збору, технічні навички для отримання грантів, достатню регуляторну владу та політичну волю для підвищення ставок/зборів), а також нові форми фінансування (наприклад, використання технологій для покращення плати за користування, сплати податків або роботи із зеленими інвестиціями). Деякі новіші інструменти фінансування вимагають від місцевих органів влади особливої спроможності для їх використання. Важливим є розуміння плюсів і мінусів різних засобів фінансування та того, що потрібно з точки зору місцевої фінансової ситуації, управління ризиками, трансакційних витрат та ринку. Таким чином, певною мірою нові інструменти можуть відкрити двері для нових викликів щодо спроможності. Разом з тим існує певне замкнуте коло, оскільки регіони, що переживають найбільші труднощі, найменше можуть використовувати ці нові фінансові інструменти.

7.2. Аналіз законодавства

Загальне українське законодавство

Бюджетний кодекс України (ст. 16) встановлює, що «Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення...» Проте для таких запозичень встановлюються певні обмеження.

«Місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради та всі міські ради. Інші місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення».

Крім власне запозичень, які можуть спрямовуватись на публічне інвестування, органи місцевого самоврядування мають право на надання місцевих гарантій (стаття 17 Бюджетного кодексу України), зокрема, вони надаються за рішенням:

«Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;

відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких

є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проєктів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення».

Частина 3 статті 18 Бюджетного кодексу України встановлює вимоги щодо місцевого боргу:

«**3.** Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва – 400 відсотків) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного відповідно до показників на наступні за плановим два бюджетні періоди у прогнозі відповідного місцевого бюджету,....».

Загальне регулювання питань випуску органами місцевого самоврядування цінних паперів, які можуть сформувати певний інвестиційний ресурс здійснюється законом «Про цінні папери та фондовий ринок»⁸³. Цей закон наділяє органи місцевого самоврядування статусом емітента цінних паперів, зокрема надає право випуску облігацій місцевих позик.

«**Стаття 9.** Облігації місцевих позик

1. До облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик.

Рішення про розміщення облігацій місцевих позик приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада відповідно до вимог, установлених бюджетним законодавством.

2. Реєстрацію випуску облігацій місцевих позик здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому нею порядку.

3. Особливості погашення та реалізації прав за облігаціями місцевих позик визначаються проспектом або рішенням про емісію цінних паперів.»

Окремі аспекти випуску та обігу облігацій місцевих позик регулюється Рішенням Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку 14.06.2018 № 391 «Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу»⁸⁴.

У цьому рішенні містяться суттєві обмеження щодо обсягів коштів, які планується залучити під облігації і визначаються напрями використання цих коштів. «Сукупний обсяг запозичень до місцевого бюджету шляхом емісії облігацій місцевих позик не може перевищувати обсягу дефіциту бюджету розвитку спеціального фонду місцевого бюджету на відповідний рік».

«Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету. Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу».

Емісія облігацій здійснюється за погодженням з Міністерством фінансів України.

83 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>

84 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0808-18#Text>

Загалом правове регулювання щодо залучення у публічні інвестиції додаткових ресурсів поза місцевим бюджетом є достатнім для здійснення такого залучення. Правда, реальна практики його використання є досить обмеженою. Законодавство, що регулює запозичення місцевих бюджетів, зокрема Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок» ще не враховують зміни, що сталися в системі адміністративно-територіального устрою і не дають змоги здійснювати запозичення сільським та селищним територіальним громадам, яких в Україні є більшість.

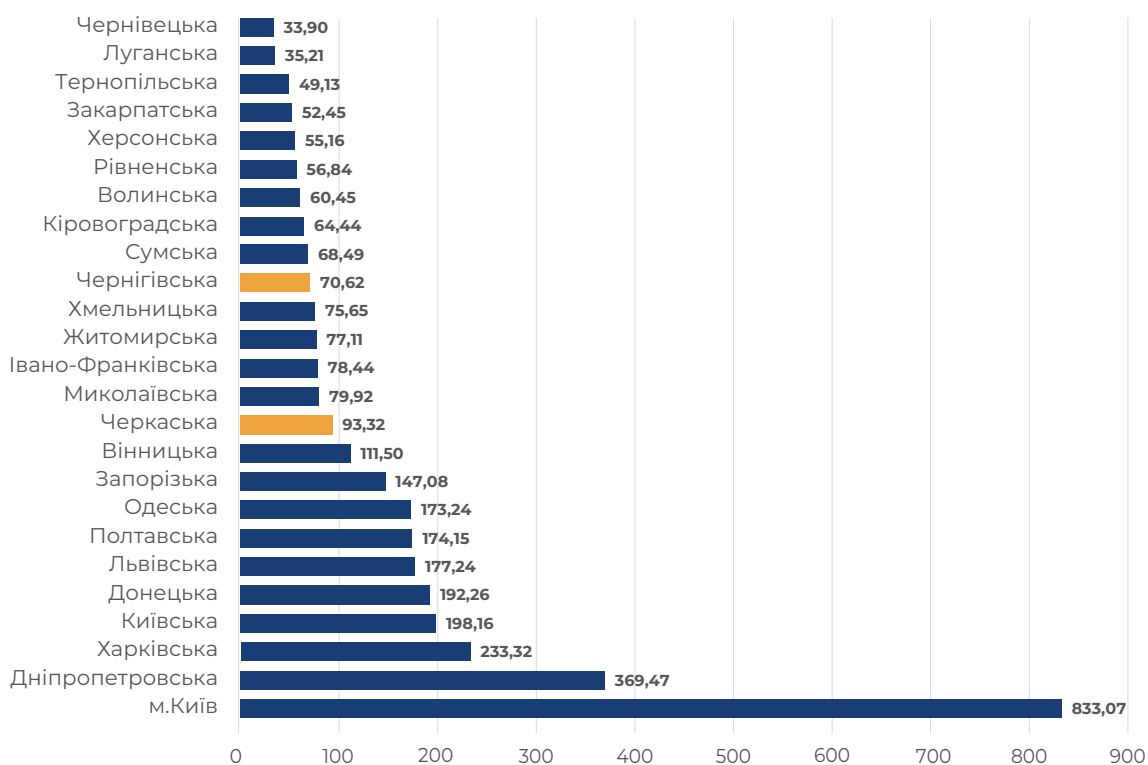
Тому варто внести зміни у визначене законодавство, встановивши при цьому додаткові критерії для територіальних громад, які планують залучення коштів через випуск місцевих облігацій.

7.3. Аналіз практик публічного інвестування в регіонах

Аналіз фінансового стану Чернігівської а Черкаської областей за останні роки свідчить про брак та невідповідність наявного інвестиційного ресурсу потребам розвитку регіонів.

Зокрема, за показником валового регіональний продукту, як узагальнювального індикатора рівня економічного розвитку та результативності економічної діяльності всіх господарюючих суб'єктів регіону, Черкаська та Чернігівська області знаходяться у другій десятці серед областей та посідають відповідно 11 та 17 місця з показниками 93 315 млн грн та 70 264 млн грн.

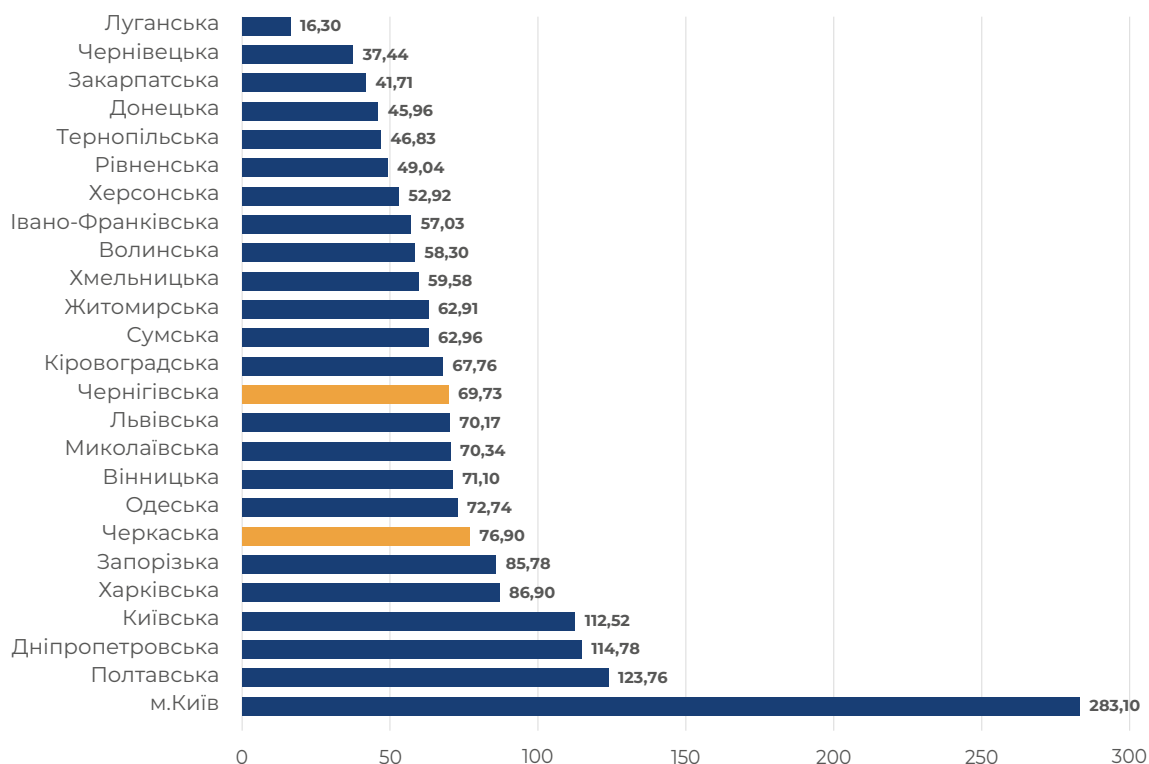
РИСУНОК 33. ВРП на 1 особу за регіонами України у 2018 році, млрд грн



Джерело: www.ukrstat.gov.ua

За показником ВРП на одну особу Черкаська область з показником ВРП 76904 грн знаходиться на 7 місці, а Чернігівська з показником 69725 грн – на 12-й сходинці.

РИСУНОК 34. ВРП на 1 особу за регіонами України у 2018 році, млрд грн



Джерело: www.ukrstat.gov.ua

Слід зазначити, що в обох регіонах, як і здебільшого в Україні в цілому, впродовж 2016-2018 років спостерігалася позитивна тенденція з нарощення ВРП. При цьому динаміка зростання у Черкаській області була дещо вищою.

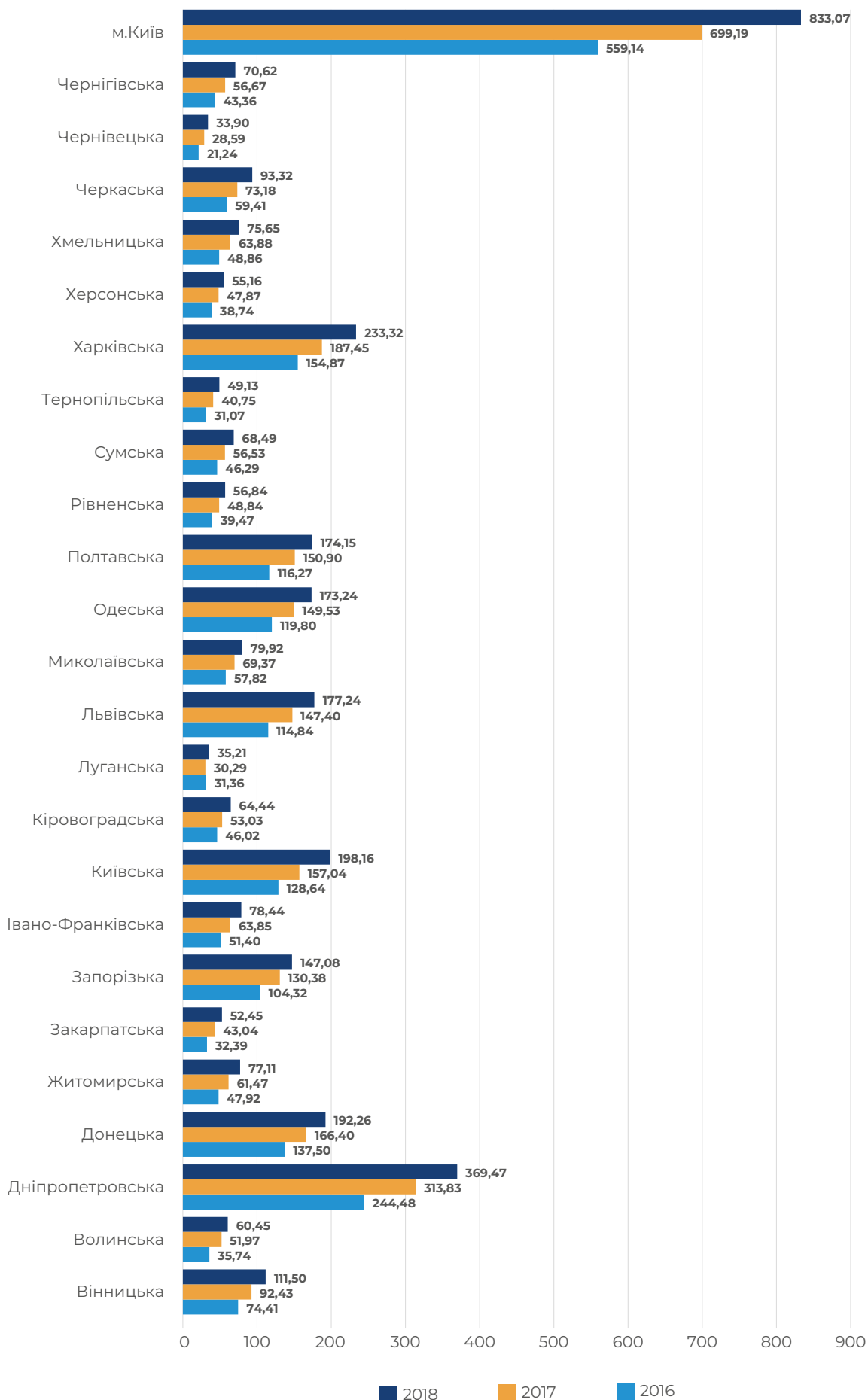
Аналогічна картина спостерігається в динаміці ВРП на одну особу у зазначених областях, що відповідає загальному тренду на регіональному рівні.

Рівень валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу населення (зокрема зайнятого населення працездатного віку) дає можливість визначити регіональну продуктивність та ефективність економічної діяльності суб'єктів господарювання.

Що стосується темпів зростання ВРП, то в Черкаській та Чернігівській областях найкраща динаміка спостерігалася за результатами 2007 року, а зниження – за підсумками 2008 року, а також у 2013-2014 рр. що було зумовлено світовою фінансовою кризою та відповідними негативними процесами в економіці України. Також гарні темпи продемонстровано впродовж останніх кількох років підряд.

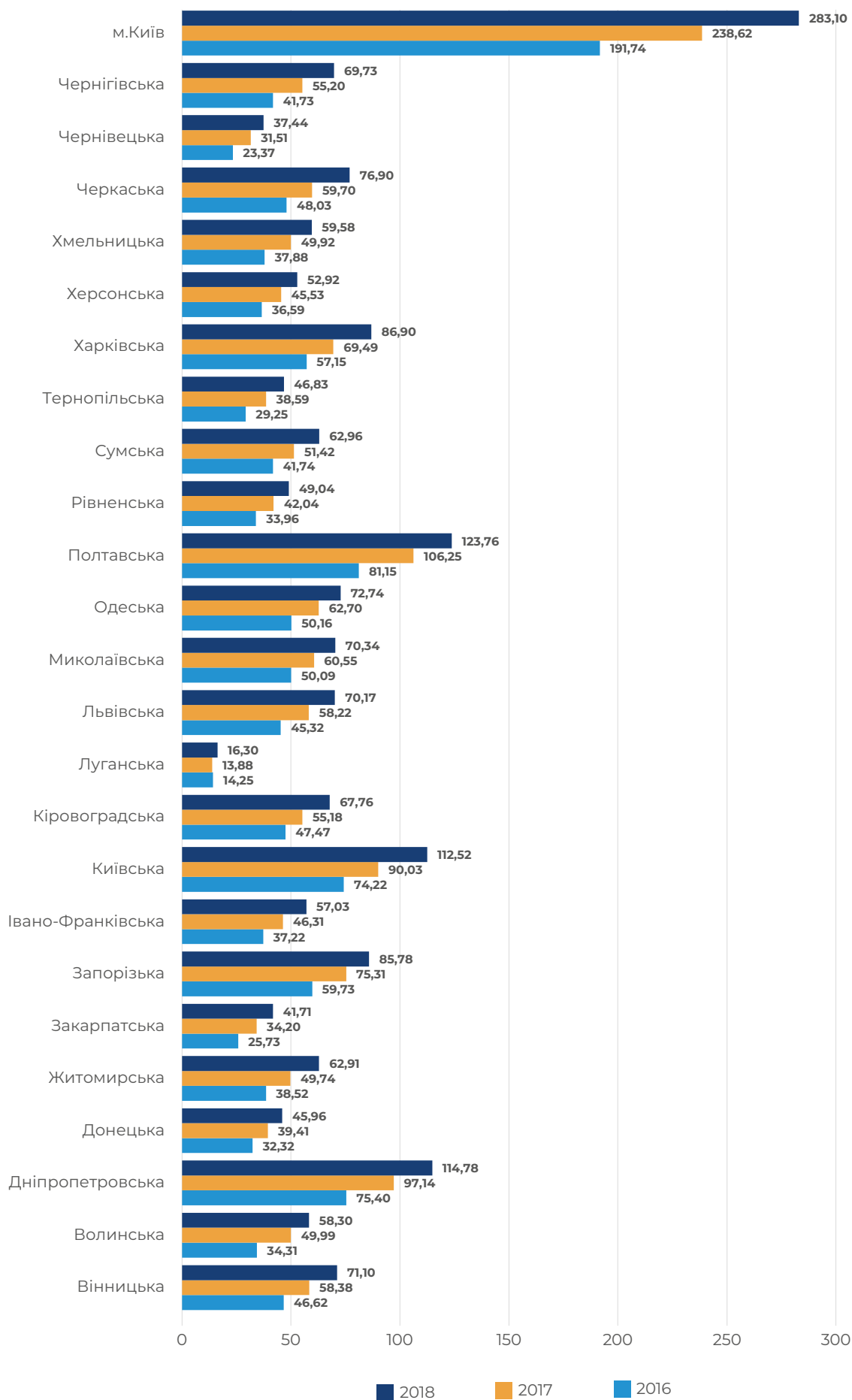
Варто зауважити, що частка ВРП Черкаської області у загальнонаціональному підсумку виросла з 1,9% у 2004 році до 2,6% у 2018 році, у той час як частка ВРП Чернігівської області за цей період майже не змінилася.

РИСУНОК 35. Динаміка ВРП за регіонами України у 2016-2018 рр., млрд грн



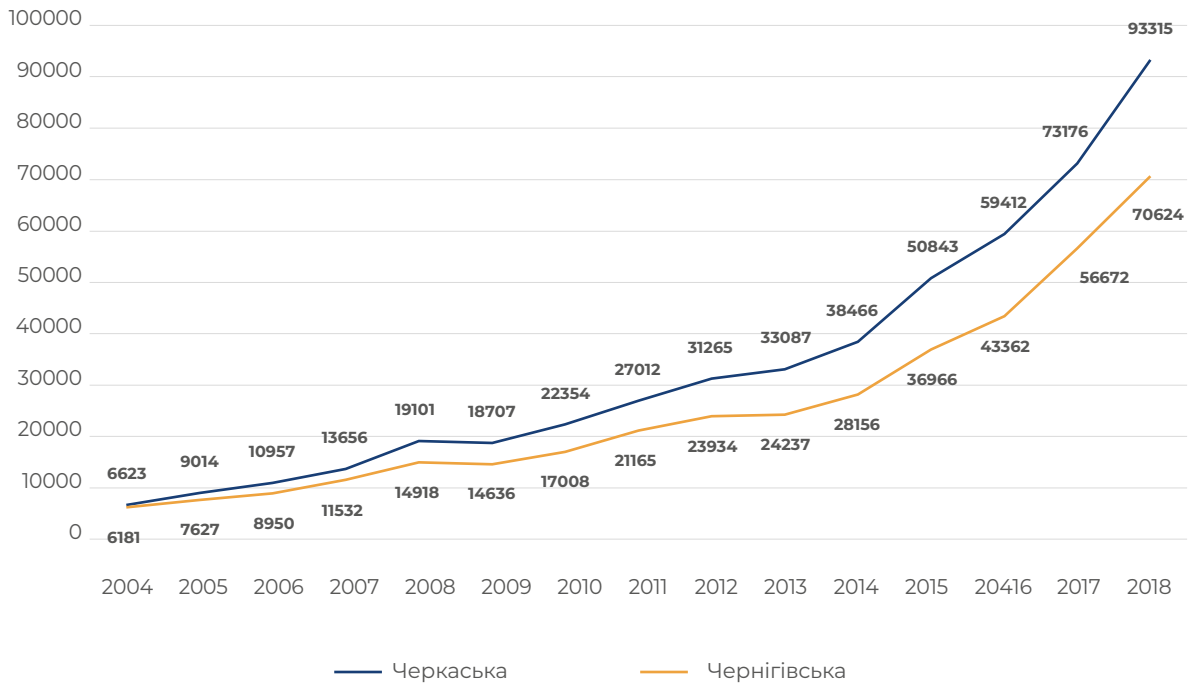
Джерело: www.ukrstat.gov.ua

РИСУНОК 36. Динаміка ВРП на одну особу за регіонами України у 2016-2018 рр., млрд грн



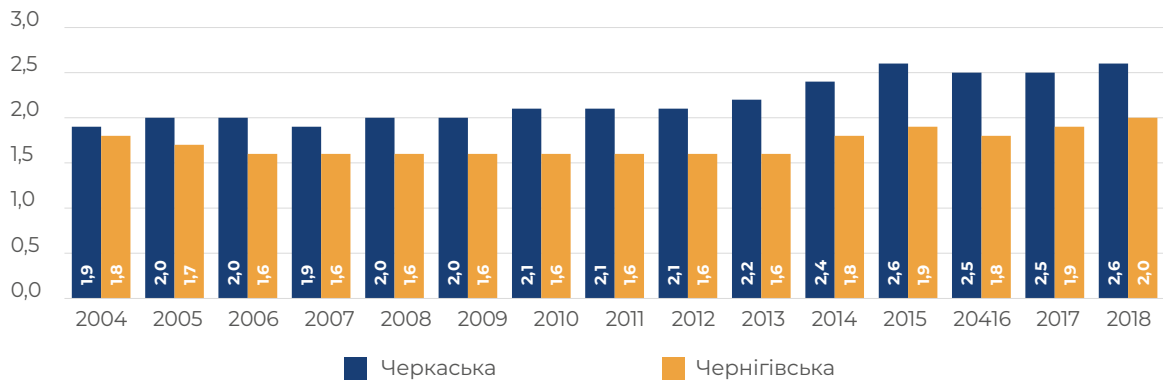
Джерело: www.ukrstat.gov.ua

РИСУНОК 37. Динаміка ВРП на одну особу у Черкаській та Чернігівській областях у 2004-2018 рр., грн



Джерело: www.ukrstat.gov.ua

РИСУНОК 38. Динаміка ВРП на одну особу у Черкаській та Чернігівській областях у 2004-2018 рр., грн



Джерело: www.ukrstat.gov.ua

Доходи місцевих бюджетів

Доходи місцевих бюджетів Черкаської та Чернігівської областей (без трансфертів) щорічно зростають в абсолютних значеннях темпами вищими за середньоукраїнські.

РИСУНОК 39. Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), млн грн



Але доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) на одну особу в Черкаській та Чернігівській областях є меншими за показник в середньому по країні на 540 грн в 2019 році.

РИСУНОК 40. Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) в розрахунку на одну особу, грн

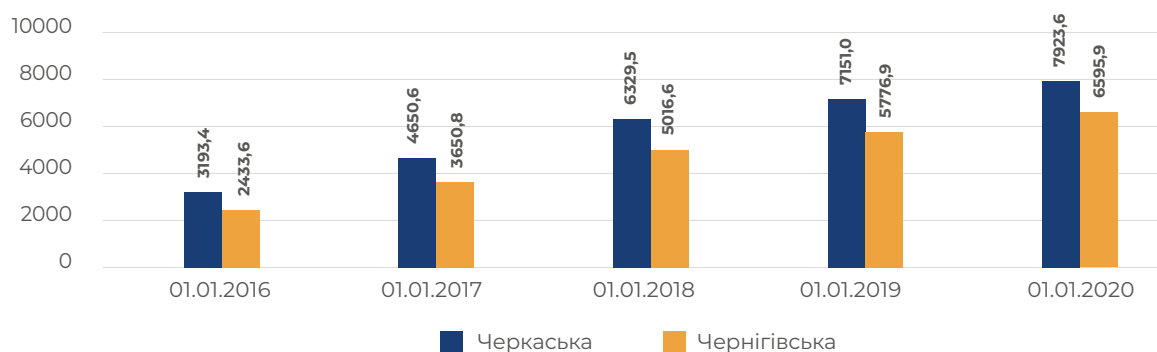
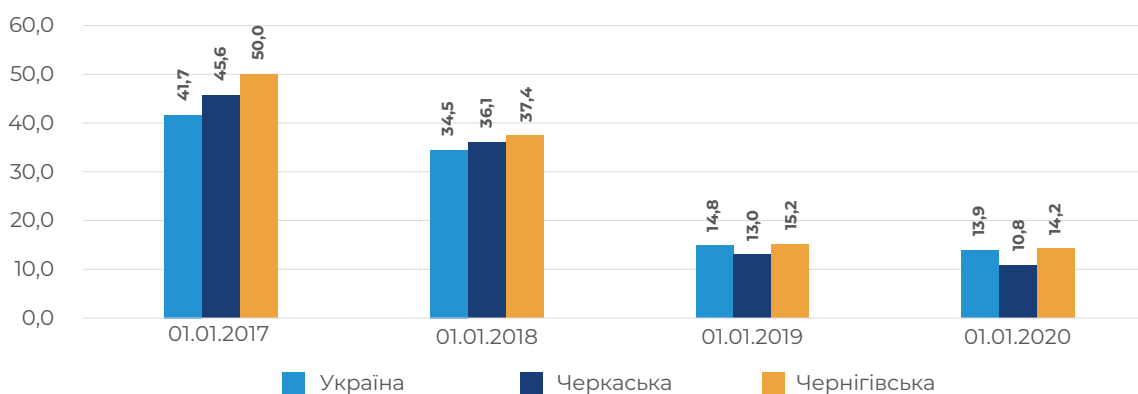
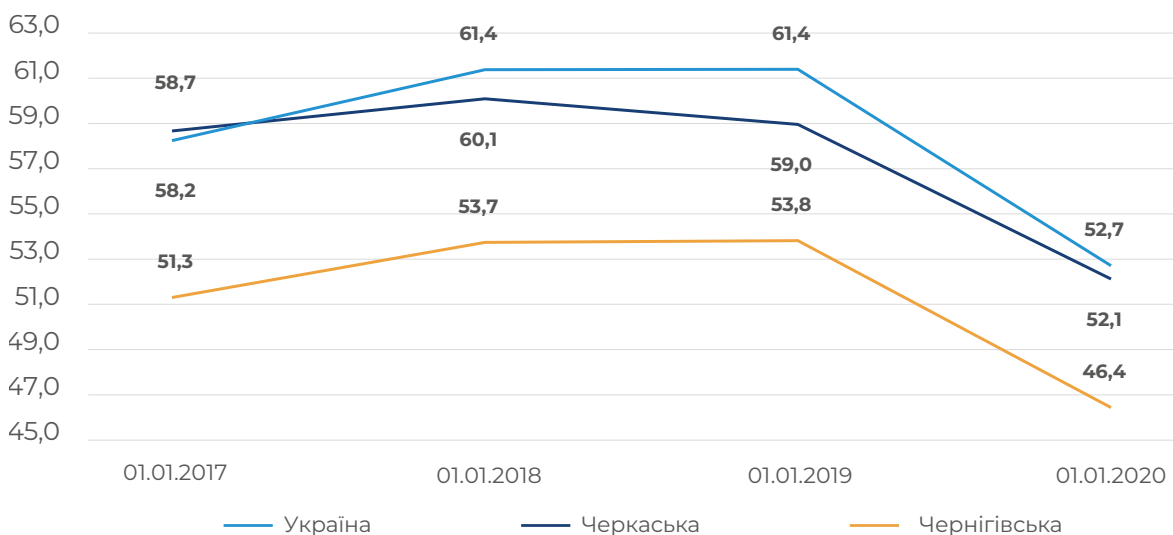


РИСУНОК 41. Доходи до місцевих бюджетів (без трансфертів) всього, % до відповідного періоду попереднього року



Частка трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам обох областей становить більше половини загальних доходів місцевих бюджетів. Так, в 2019 році цей показник становив – 52,1% в Черкаській області та 52,7% в Чернігівській області при середньому по Україні 46,4%. Зазначене свідчить, що місцеві бюджети областей та, відповідно і розвиток, значною мірою залежать та потребують державної підтримки.

РИСУНОК 42. Частка трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, грн



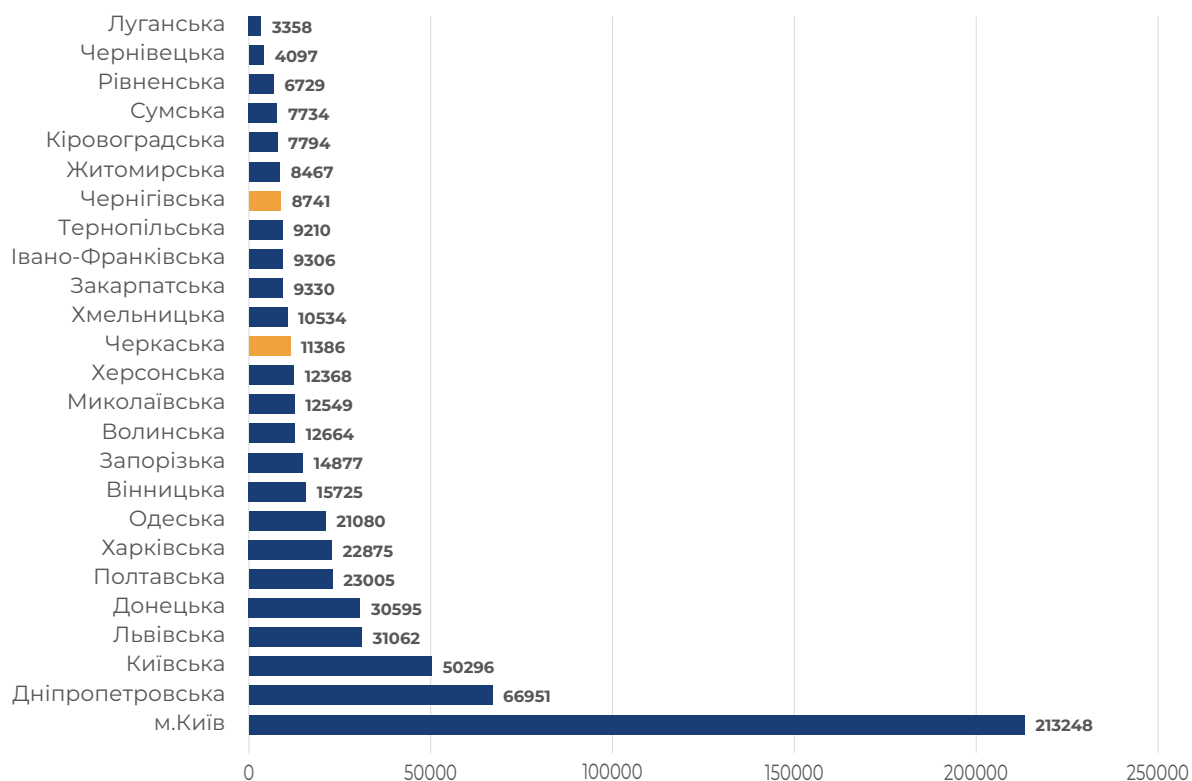
Джерело: www.ukrstat.gov.ua

Капітальні інвестиції

Обсяги освоєних капітальних інвестицій в Україні за січень-грудень 2019 року склали 623978935 млн грн, що на 7,08% більше від показників 2018 року (зростання у 2018 році до попереднього склало 29,0%).

За обсягом капітальних інвестицій Черкаська область у 2019 році посіла 14-е місце серед регіонів України, освоївши майже 11386 млн грн (1,8% від усіх по країні). У той же час Чернігівська область з показником освоєних капітальних інвестицій 8741 млн грн (1,4%) на 19-у місці.

РИСУНОК 43. Обсяг освоєних капітальних інвестицій за регіонами України у 2019 році, млн грн



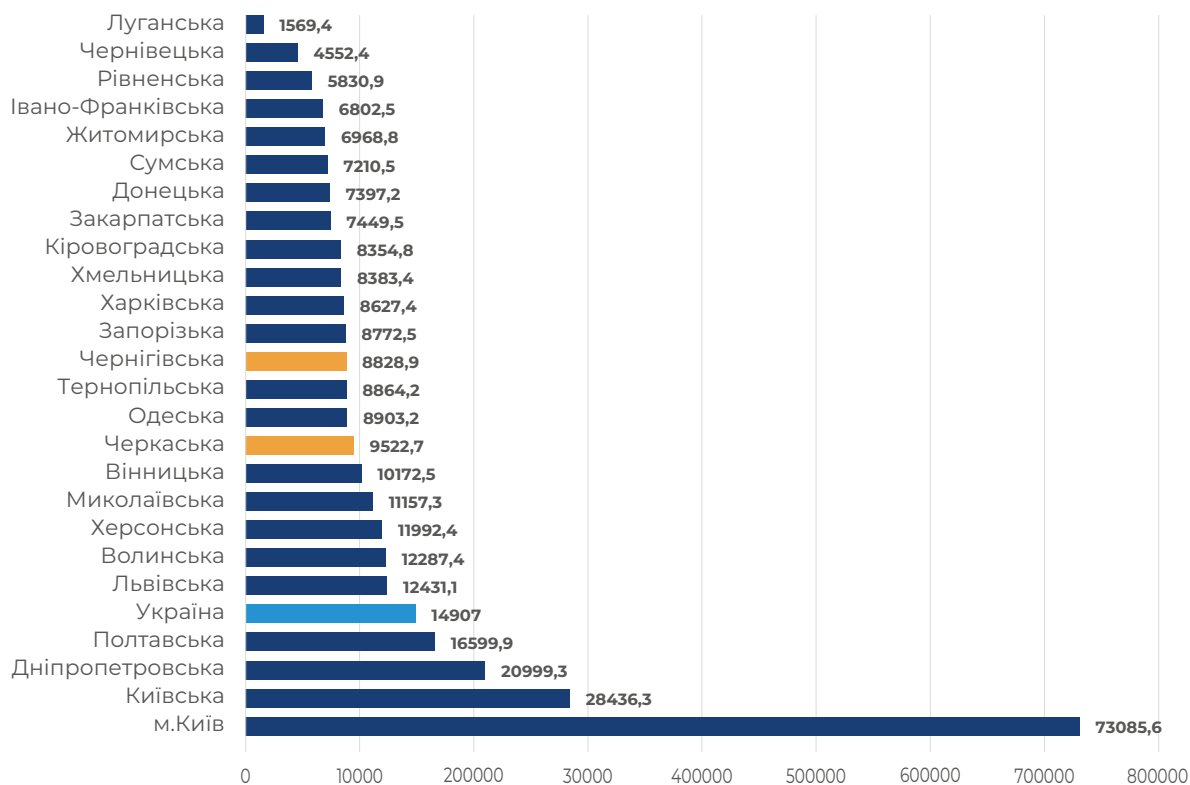
Джерело: www.ukrstat.gov.ua

Водночас за обсягом капітальних інвестицій на одну особу (рисунок 44) Черкаська область на 10-й позиції з показником 9522,7 грн, а Чернігівська, де освоєно 8828,9 грн на одну особу, на 13-у місці. При цьому варто зауважити, цей показник в обох областях суттєво нижчий за середній по Україні, який становив у 2019 році 14907 грн.

Слід зазначити, що впродовж 2010–2019 років здебільшого (за винятком окремих років) спостерігалася позитивна динаміка в освоєнні капітальних інвестицій. Разом з тим потрібно враховувати те, що відбулась значна девальвація національної валюти у 2014–2017 рр.

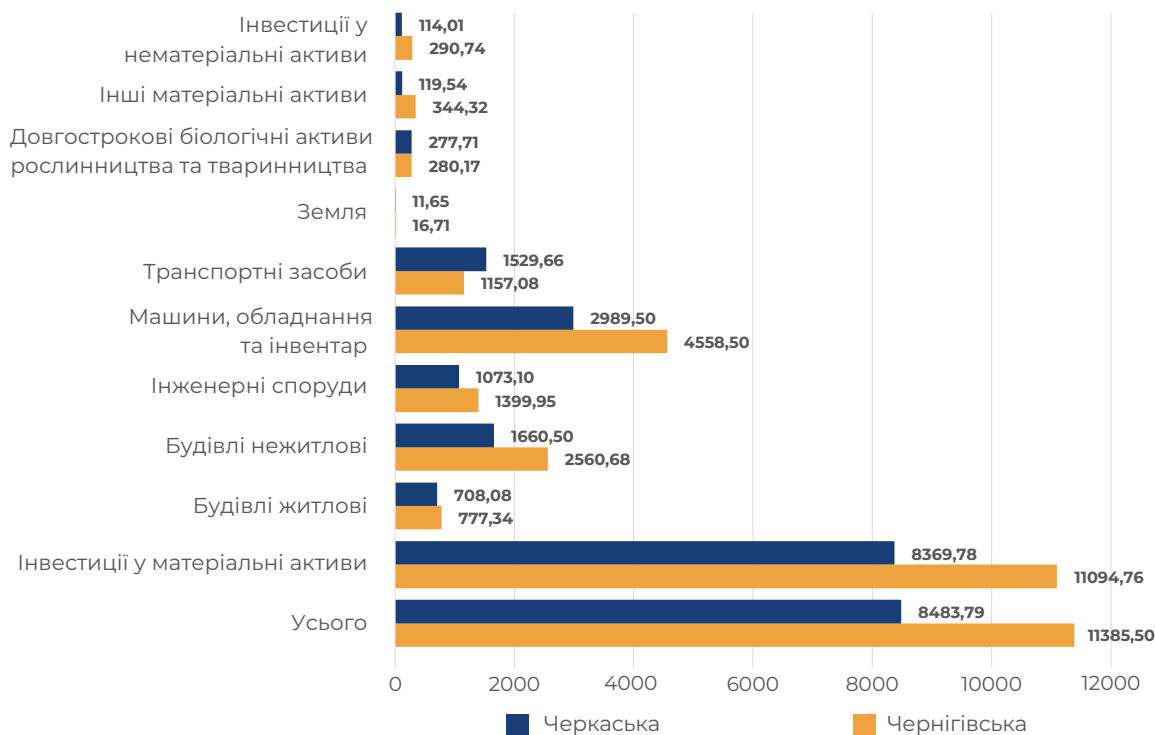
Аналіз капітальних інвестицій за видами активів (рисунок 45) в обох областях демонструє, що вкладення здійснюються в основному для підтримки виробництва і життєдіяльності у матеріальні активи, серед яких, передусім, машини, обладнання та інвентар, нежитлові й житлові будівлі та транспортні засоби. Що стосується нематеріальних активів (програмне забезпечення та бази даних, права на комерційні позначення, об'єкти промислової власності, авторські та суміжні права, патенти, ліцензії, концесії тощо), то капітальні інвестиції залишаються незначними, але при цьому в Черкаській області вони суттєво переважають (майже втричі більше, ніж у Чернігівській).

РИСУНОК 44. Обсяг освоєних капітальних інвестицій за регіонами України у розрахунку на одну особу за 2019 рік, грн



Джерело: www.ukrstat.gov.ua

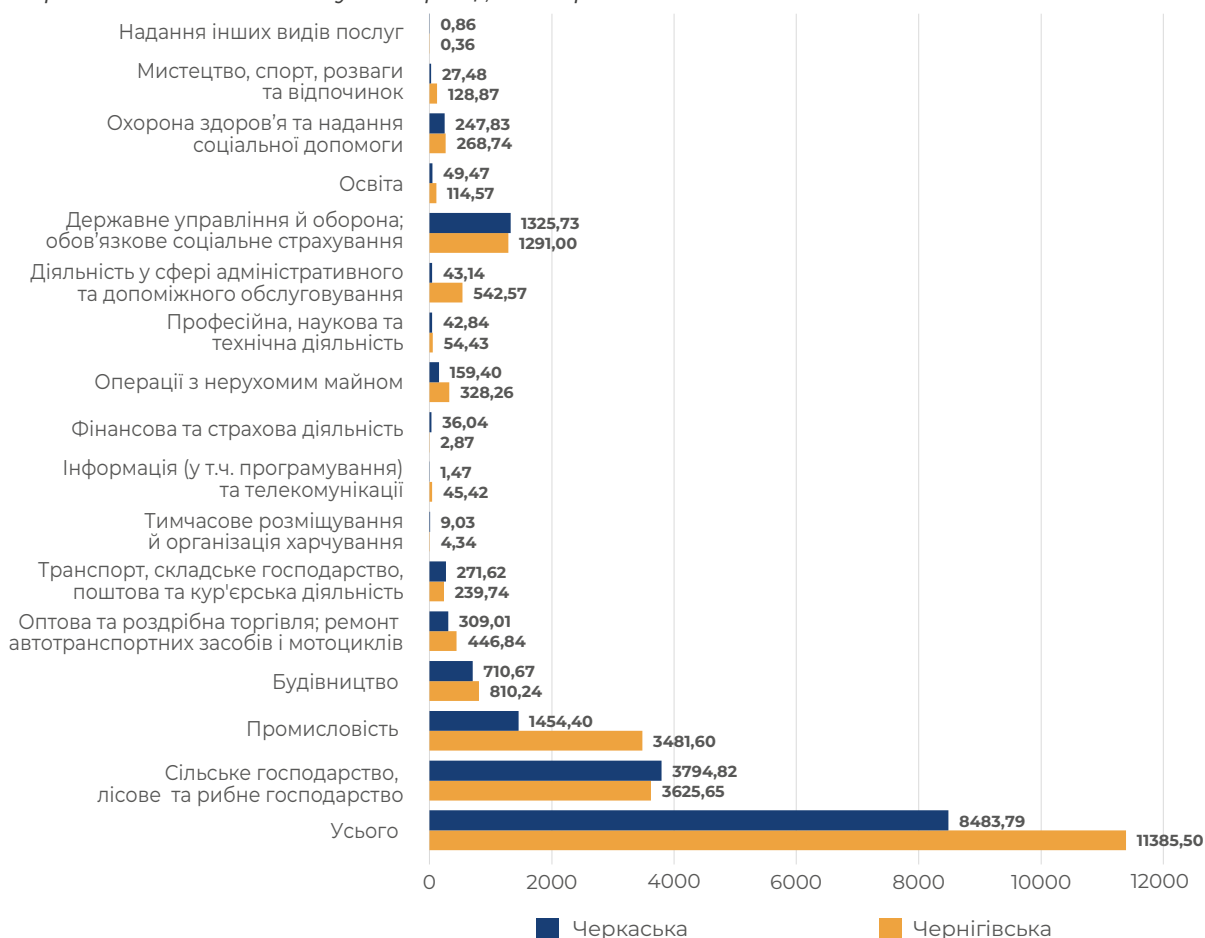
РИСУНОК 45. Капітальні інвестиції за видами активів у Черкаській та Чернігівській областях у 2019 році, млн грн



Джерело: ck.ukrstat.gov.ua та www.chernigivstat.gov.ua

Що стосується капітальних інвестицій за видами економічної діяльності, то у Черкаській області, у порівнянні з Чернігівською, значно (майже у 2,4 рази) переважають інвестиції у промисловість, що створює передумови для економічного зростання.

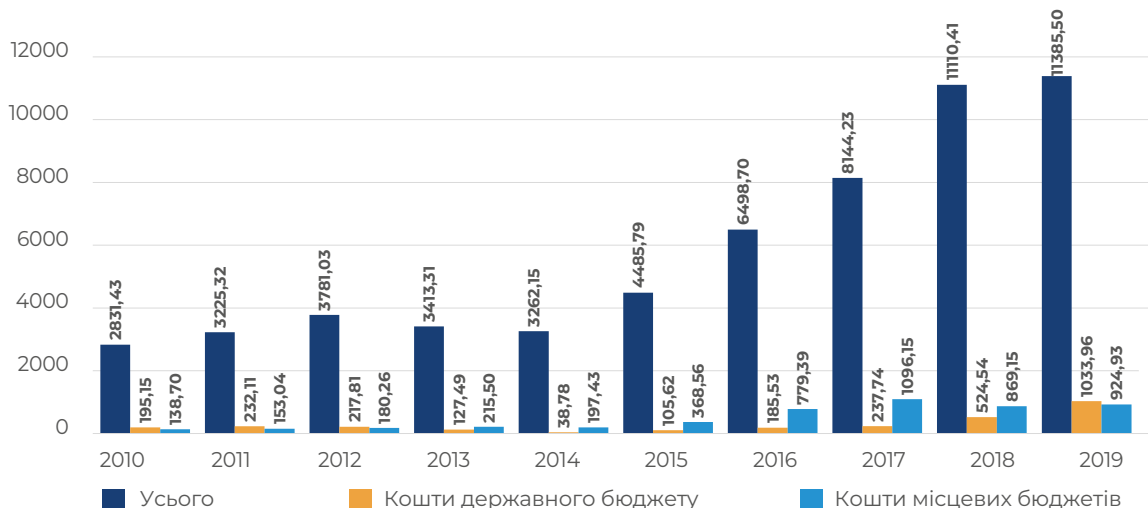
РИСУНОК 46. Капітальні інвестиції за джерелами інвестування у Черкаській та Чернігівській областях у 2019 році, млн грн



Джерело: <http://ck.ukrstat.gov.ua> та <http://chernigivstat.gov.ua>

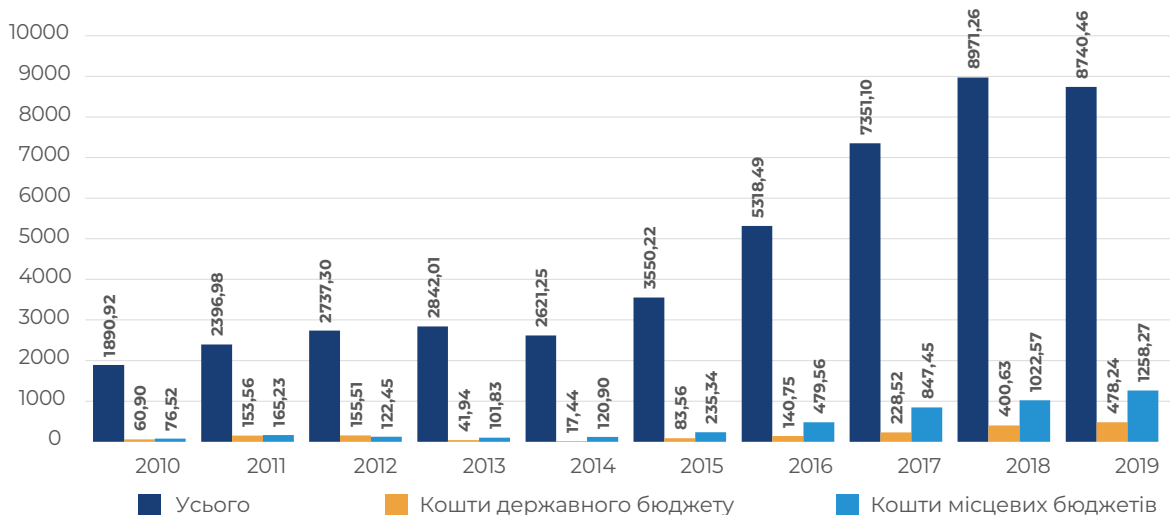
Стосовно джерел інвестування капітальних інвестицій, то в обох областях основними є кошти підприємств і організацій – 68,6% у Черкаській та 71,1% у Чернігівській області. Цікавим є той факт, що у минулому році Черкаська область отримала значно більші інвестиції (у 2,1 рази) з державного бюджету, ніж Чернігівська. Також в останній інвестиції за рахунок коштів місцевих бюджетів більш ніж у 2,5 рази перевищили інвестиції з державного бюджету.

РИСУНОК 47. Динаміка капітальних інвестицій за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів у Черкаській області у 2010–2019 рр., млн грн



Джерело: <http://ck.ukrstat.gov.ua>

РИСУНОК 48. Динаміка капітальних інвестицій за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів у Чернігівській області у 2010–2019 рр, млн грн



Джерело: ck.ukrstat.gov.ua

Загалом же за період з 2010 по 2019 рр. за рахунок коштів державного бюджету у Черкаській області освоєно 2 898 715 тис. грн капітальних інвестицій, у Чернігівській області – 1 761 042 тис. грн. За цей період за рахунок коштів місцевих бюджетів освоєно відповідно 4 923 106 тис. грн у Черкаській та 4 430 122 тис. грн у Чернігівській області.

Аналіз результатів опитування стейкхолдерів пілотних областей щодо основних джерел фінансування публічних інвестицій засвідчив доволі консолідовану позицію учасників опитування обох регіонів. Так 66,7% стейкхолдерів Чернігівської та 50,0% Черкаської області основним джерелом вважають бюджети територіальних громад. 53,8% чернігівчан та 37,5% черкащан поставили на другу позицію кошти ДФРР та інші бюджетні програми Мінрегіону (державний бюджет). Далі по важливості йдуть кошти обласного бюджету, на що вказали 30,7% та 37,5% відповідно. До переліку основних джерел стейкхолдери включили також інші кошти державного бюджету, зокрема державні бюджетні програми ЦОВВ (28,2% та 37,5% відповідно).

РИСУНОК 49. Оцінка стейкхолдерами Черкаської області основних джерел/механізмів фінансування публічних інвестицій, % опитаних

Черкаська область

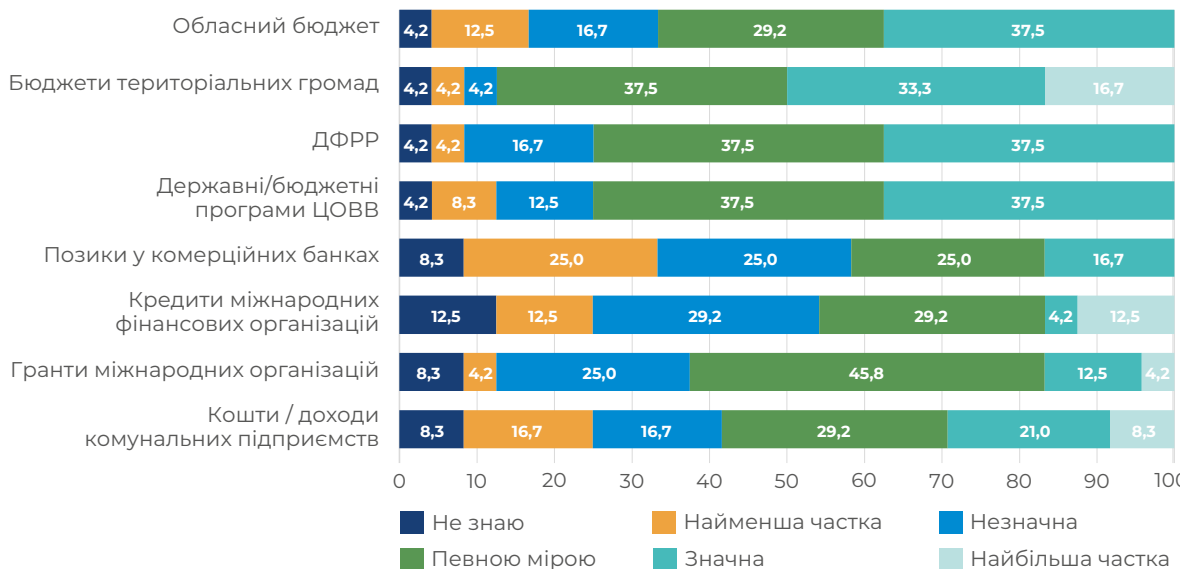
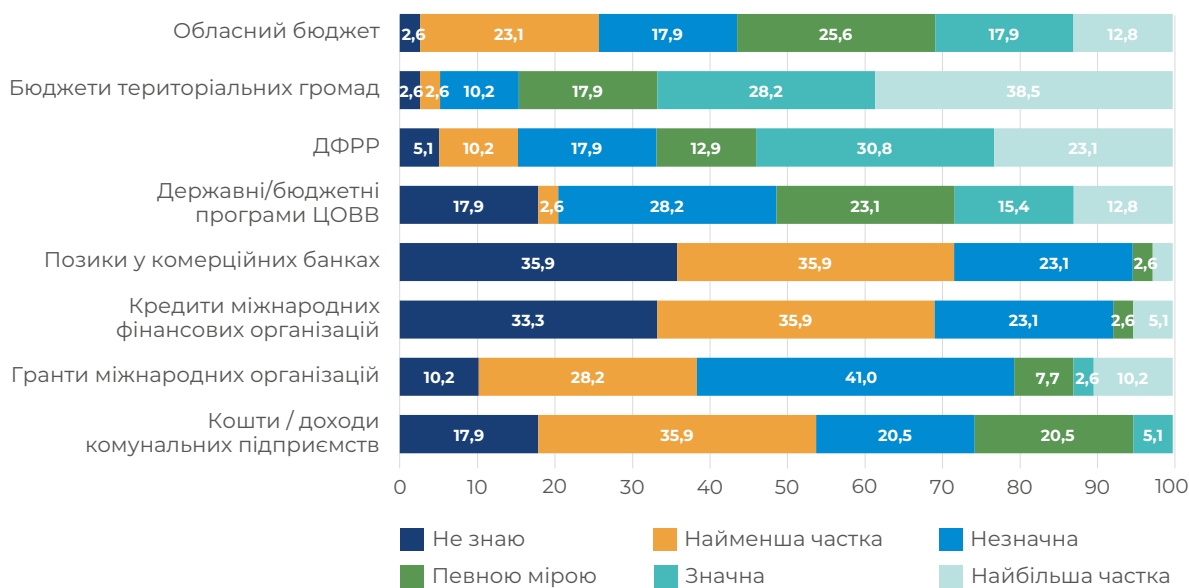


РИСУНОК 50. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської області основних джерел/механізмів фінансування публічних інвестицій, % опитаних

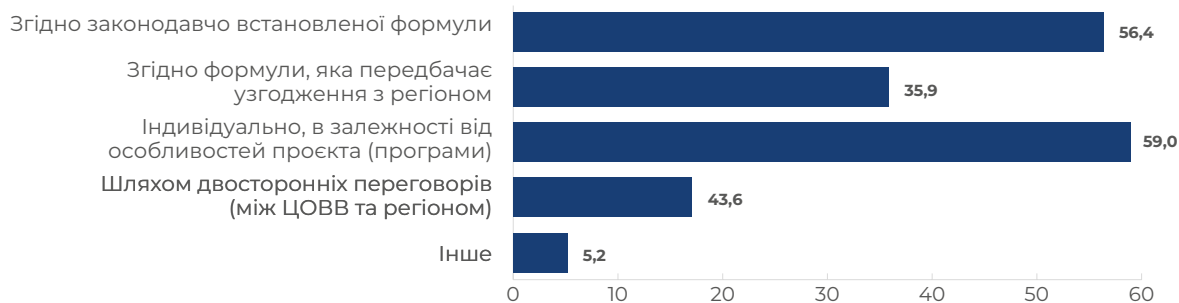
Чернігівська область



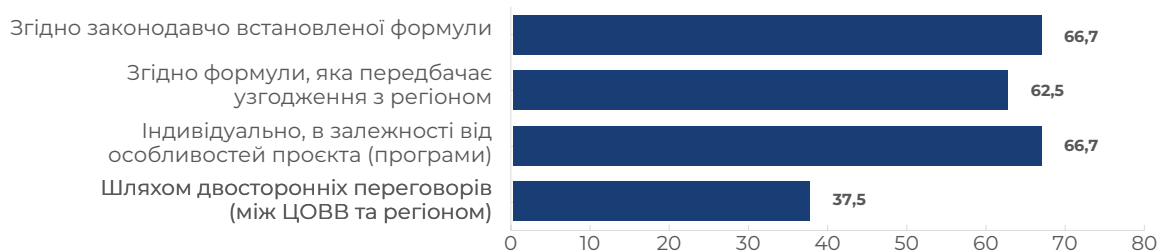
Що стосується розподілу трансфертів на публічні інвестиції з центрального рівня, то в обох регіонах вважають, що вони здійснюються згідно законодавчо встановленої формули, згідно формули, яка передбачає узгодження з регіоном або ж у залежності від особливостей проекту чи програми.

РИСУНОК 51. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей розподілу коштів на публічні інвестиції з центрального рівня в регіони, % опитаних

Чернігівська область



Черкаська область



Таким чином у фінансуванні публічних інвестицій суттєво переважають традиційні джерела, в той же час інноваційні джерела є доволі незначними.

Разом з тим, 25,6% чернігівчан та 29,1% черкащан підтвердили наявність або ж намагання залучити програми та гранти міжнародних фінансових організацій (ЄБРР, ЄІБ, Світовий банк, МФК тощо).

Територіальні громади (насамперед, міста) Черкаської та Чернігівської областей мають доволі тривалий практичний досвід з впровадження інвестиційних проєктів за рахунок коштів МФО. Зокрема, в м. Черкаси протягом 2008-2020 років реалізовано 9 інвестиційних проєктів у сферах: водозабезпечення та водовідведення, тепло- та енергопостачання, термомодернізації бюджетних освітніх установ, енергоефективності, поводження з відходами, партисипативного бюджетування та розвитку партисипативної демократії. Серед донорів Європейський Банк Реконструкції і Розвитку, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Посольство Франції в Україні, Північна екологічна фінансова корпорація НЕФКО, інші організації (Додаток 7.3.).

Станом на 2020 рік в місті Черкаси в стадії реалізації 2 проєкти: проєкт «Реконструкція мереж водовідведення, впровадження автоматизованої системи управління та будівництво очисних споруд промивних вод на Дніпровській водоочисній станції» (обсяг фінансування 12 339 772,50 дол. США, донор – Міжнародний банк реконструкції та розвитку) та проєкт МТД «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні» (донор – Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад за фінансування та підтримки МЗС Норвегії).

В Чернігівській області у межах реалізації Фінансової Угоди між Україною та Європейським Інвестиційним Банком (ЄІБ) Чернігівський національний технологічний університет є учасником першого етапу реалізації проєкту «Вища освіта України»^{85/86}.

Метою проєкту є оновлення навчальних, дослідницьких та інших приміщень українських вишів з урахуванням правил енергоефективності. У 2016 році Чернігівською міською радою прийнято рішення про здійснення місцевого зовнішнього запозичення до спеціального фонду (бюджету розвитку) міського бюджету м. Чернігова у формі отримання кредитних коштів від міжнародної фінансової установи Північної екологічної фінансової корпорації (Нордік Інвайронмент Файненс Корпорейшн – НЕФКО) з метою фінансування впровадження заходів з підвищення енергоефективності загальноосвітнього навчального закладу № 5 та системи вуличного освітлення міста Чернігова на 5 років на суму 11368,121 тис. грн. В місті Прилуки міська рада здійснила зовнішнє місцеве запозичення шляхом залучення кредиту Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО) з метою фінансування впровадження заходів проєкту «Підвищення енергоефективності об'єктів бюджетної сфери (освітні навчальні заклади) та системи зовнішнього освітлення м. Прилуки» загальним обсягом 11,99 млн грн на 5 років під 3% річних. КП «Чернігівводоканал» в 2009 році також брало участь в реалізації проєкту «Розвиток міської інфраструктури в Україні» за рахунок спеціальної інвестиційної позики Міжнародного банку реконструкції і розвитку.

Під час анкетування, самооцінки, інтерв'ю та фокус-груп із стейкхолдерами всіма учасниками наголошувалось, що спроможність органів місцевої влади готувати такі проєкти є низькою. Складність в написанні відповідних проєктних заявок за рахунок МФО та МТД та відсутність відповідних фахівців на регіональному рівні є стримуючим фактором щодо доступу до цих ресурсів.

Серед інших важливих інструментів, які застосовуються було названо проєкти співробітництва територіальних громад – відповідно 15,4% та 37,5%. Також певна частина респондентів (в межах 15,0–30,0%, переважно у Черкаській області) підтвердила зацікавленість у використанні таких інструментів та механізмів, як ДПП,

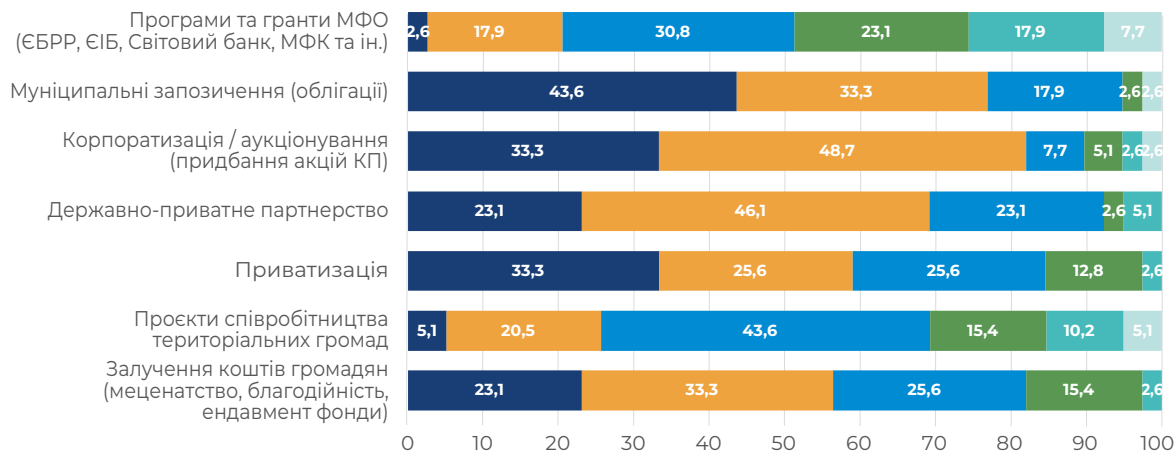
85 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/971_001-16#Text

86 <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-razom-z-yeib-rozpochali-proces-zakupivli-poslug-dlya-vtilennya-proyektu-visha-osvita-ukrayini-visloviti-zacikavlenist-mozhna-do-11-lyutogo>

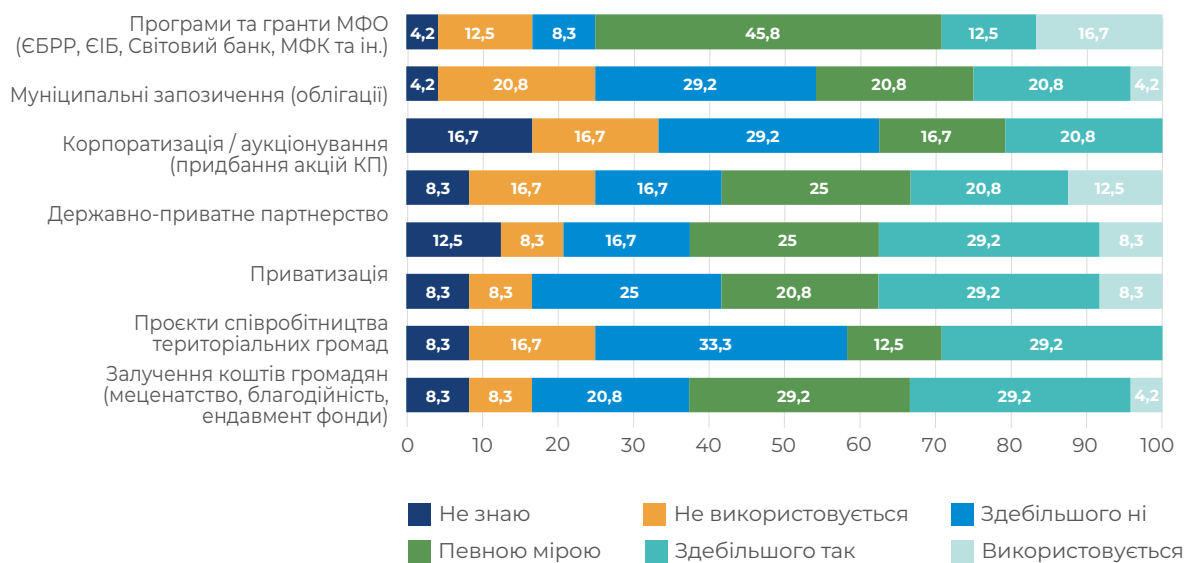
муніципальні запозичення, акціонування комунальних підприємств, соціальне підприємництво тощо.

РИСУНОК 52. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей використання в практиці публічного інвестування інноваційних механізмів та джерел фінансування, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



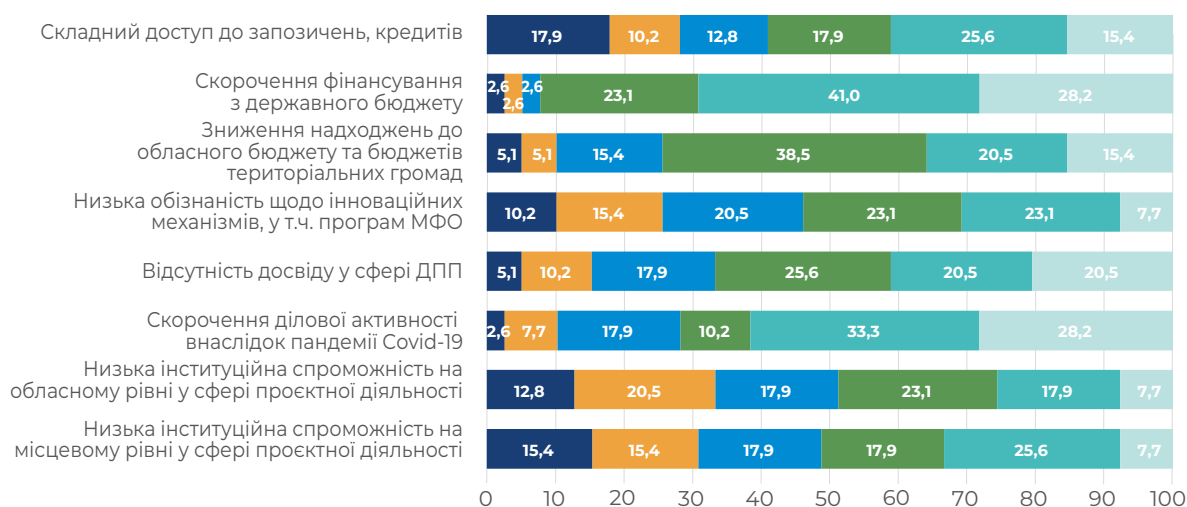
Щодо основних обмежень для фінансування публічних інвестицій, то 41,0% стейкхолдерів Чернігівської та 50,0 Черкаської області вказали на складний доступ до запозичень та кредитів. Цікаво серед тих, хто вважає кредитні ресурси доступними в обох областях переважають представники територіальних органів ЦОВВ та обласних і районних державних адміністрацій. У той же час представники органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, бізнесу (як фізичні особи-підприємці, так і власники та менеджери компаній), організацій громадянського суспільства та навчальних закладів вказали на складний доступ до кредитних ресурсів.

Також 69,2% чернігівчан та 33,3% черкащан очікують скорочення фінансування з державного бюджету, 35,9% та 45,8% – про зниження надходжень до обласного бюджету та бюджетів територіальних громад.

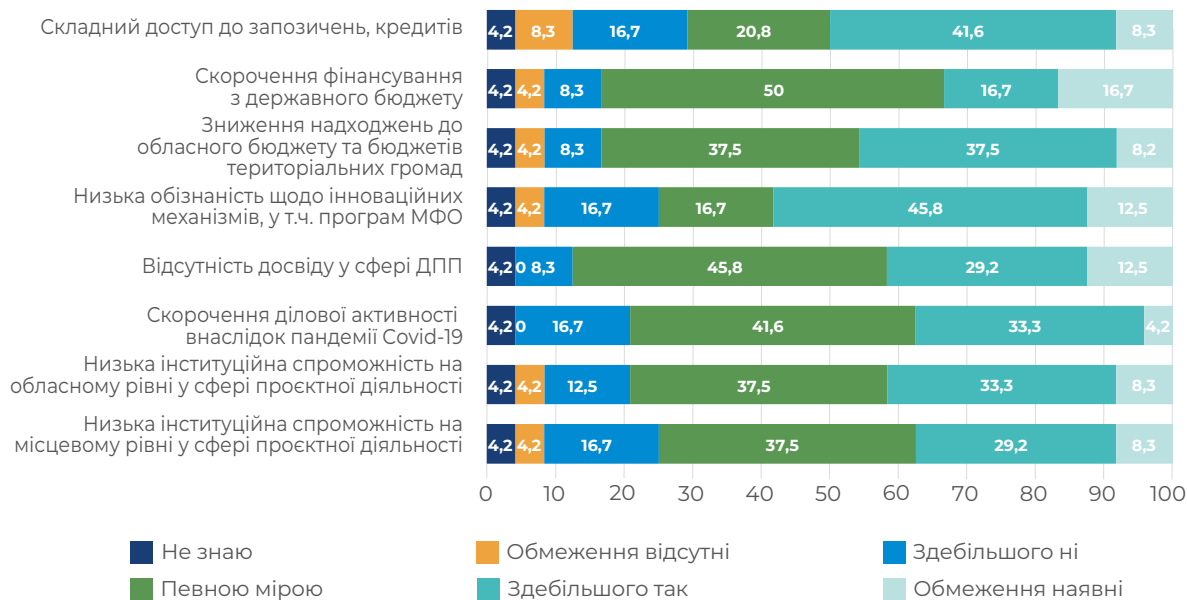
Стейкхолдери обох регіонів вказали, що однією із головних причин скорочення надходжень та зниження публічного інвестування є скорочення ділової активності внаслідок пандемії Covid-19 (61,5% чернігівчан та 37,5% черкащан).

РИСУНОК 53. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської областей основних обмежень для фінансування публічних інвестицій, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



Разом з тим, респонденти вказали на системні прогалини, які мають місце. Так 30,8% стейкхолдерів Чернігівської (представники всіх груп стейкхолдерів, за винятком окремих територіальних органів ЦОБВ та облдержадміністрації й райдержадміністрацій) та 58,3% Черкаської області (здебільшого всі групи стейкхолдерів, за винятком окремих представників бізнесу, територіальних органів ЦОБВ та облдержадміністрації й райдержадміністрацій) заявили про низьку обізнаність щодо інноваційних механізмів фінансування публічних інвестицій, у т. ч. програм МФО. Ще 41,0% та 41,7% відповідно вказали на відсутність досвіду у сфері державно-приватного партнерства (серед них в обох областях значна частина представників облдержадміністрацій та райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, Агенцій регіонального розвитку та бізнесу).

Цікаво, серед 25,6% представників стейкхолдерів Чернігівської області, які заявили про низьку інституційну спроможність у сфері проектної діяльності на обласному рівні немає жодного респондента з облдержадміністрації, проте всі інші категорії вказали на цю прогалину. Серед 41,7% представників стейкхолдерів Черкаської області на цей недолік вказав кожен третій представник облдержадміністрації, а

також більшість представників інших категорій.

Низьку інституційну спроможність у сфері проєктної діяльності на місцевому рівні підтвердило 33,3% та 37,5% стейкхолдерів відповідно. Причому у Чернігівській області серед них, поряд з усіма категоріями, кожен третій представник органів місцевого самоврядування, тоді як у Черкаській області жоден респондент зазначеної категорії не вважає свою інституційну спроможність цієї категорії низькою.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Опитування чітко продемонструвало, що публічних джерел фінансування недостатньо для забезпечення соціально-економічного розвитку задоволення інвестиційних потреб громад і територій обох областей. Основними джерелами фінансування публічних інвестицій, як вважає більшість респондентів опитування, є бюджети територіальних громад, кошти ДФРР та інші бюджетні програми Мінрегіону та інших ЦОВВ (державний бюджет, трансферти якого здійснюються, як правило, згідно законодавчо встановленої формули), а також кошти обласного бюджету.
- Органи субнаціонального і місцевого не мають достатньої інституційної спроможності, щоб більш ефективно використовувати можливості зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій. Тому доступ до таких ресурсів, як кошти МФО (зі складними механізмами і без належних керівних вказівок), так і ПІІ та інших джерел, залучення приватних джерел реалізації публічних проєктів (наприклад ДПП) залишається доволі обмеженими, чому значною мірою також не сприяє діловий та інвестиційний клімат (включаючи спроби рейдерського захоплення компаній з іноземними інвестиціями, про що повідомлялося учасниками фокус-групи Черкаської області).
- Крім того має місце слабка обізнаність щодо різних доступних інструментів та механізмів фінансування та відсутність практичного досвіду їх застосування. Разом з тим, спостерігаються намагання залучити програми та гранти міжнародних організацій, є певні успішні приклади їх ефективного використання (наприклад проєкти МТД «Волонтери здоров'я» та створення безбар'єрного доступу до освітніх послуг для дітей з ООП та функціонування мережі інклюзивно-ресурсних центрів у Черкаській області). Також на регіональному й місцевому рівні залишається складним доступ до запозичень (у тому числі муніципальних) та кредитів, а скорочення ділової активності внаслідок пандемії Covid-19 загрожує зменшенням фінансування публічних інвестицій з усіх бюджетних джерел внаслідок скорочення відповідних надходжень.
- У доволі складних умовах знаходяться комунальні підприємства, які забезпечують життєдіяльність територіальних громад і яким притаманна від'ємна рентабельність власного капіталу і активів. Передусім це характерно для тих КП, що надають послуги у сферах водо-, тепло- і газопостачання, управління будинками, управління побутовими відходами, а також громадського транспорту. Як правило, вони мають високий ступінь зношеності основних фондів та надають житлово-комунальні та інші послуги за встановленими тарифами, які не дають змоги модернізувати обладнання, устаткування та запровадити нові технології. Незадовільний стан таких КП вимагає подолання політичного впливу на них на місцевому рівні і, відповідно, зменшення корупційних можливостей у сферах їх діяльності, і, безумовно, застосування нових правових, організаційних та фінансових інструментів, зокрема корпоратизації, ДПП та ін.

7.4. Прогалини (проблемні питання)

Загалом правове регулювання щодо залучення у публічні інвестиції додаткових ресурсів поза місцевим бюджетом є достатнім для здійснення такого залучення. Правда, реальна практики його використання є досить обмеженою. Реальною є практика залучення зовнішніх коштів на модернізацію міської інфраструктури у містах обласних центрах чи великих містах обласного значення.

Законодавство, що регулює запозичення місцевих бюджетів, зокрема Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок» не враховують зміни, що сталися в системі адміністративно-територіального устрою

Зокрема чинне законодавство не оперує універсальним поняттям «територіальна громада», як суб'єкта запозичень, що не дає змоги здійснювати запозичення сільським та селищним територіальним громадам, яких в Україні є більшість.

Тому варто внести зміни у визначене законодавство, встановивши при цьому додаткові критерії для територіальних громад, які планують залучення коштів через випуск місцевих облігацій.

Недостатні обізнаність та порівняно невисока спроможність використання традиційних інструментів та механізмів фінансування публічних інвестицій

На регіональному рівні відсутній пошук нових підходів до вирішення проблем нестачі коштів для реалізації проєктів за допомогою уже відомих фінансових інструментів, зокрема, використання існуючих бюджетних, банківських (фінансово-кредитних), донорських, грантових програм, різноманітних фондів розвитку (наприклад екологічного) і т. ін. Також бракує потрібних компетенцій у застосуванні існуючих традиційних інструментів та механізмів (в контексті фінансового інжинірингу), причому це стосується більшості інституцій, включаючи органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які безпосередньо є відповідальними за сферу публічного інвестування на обласному й місцевому рівнях. Разом з тим, певні категорії стейкхолдерів, зокрема окремі представники організацій громадянського суспільства, Агенції регіонального розвитку, бізнесу вже досягнули певного рівня потрібних компетенцій, однак їх кількість є незначною.

Недостатня поінформованість місцевих органів влади щодо можливостей та вигід співробітництва з МФО

Значна частина органів влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування лише спорадично дізнаються про можливості отримання коштів від МФО, оскільки у структурі цих органів відсутні працівники, які займаються моніторингом таких можливостей.

Низька спроможність органів місцевого самоврядування до залучення коштів МФО

Оскільки залучення коштів від зовнішніх джерел потребує високої кваліфікації, а підготовка документів є складною роботою, яка передбачає і знання іноземних мов, більшість територіальних громад не спроможна на підготовку таких документів. Виділення бюджетних коштів на таку роботу через залучення зовнішніх консультантів є ускладненим позицією депутатів та підозрою щодо штучного створення боргів з боку жителів громади.

Органи субнаціонального рівня не володіють необхідними знаннями та не мають достатньої інституційної спроможності та компетенцій щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій.

Має місце слабка обізнаність щодо інших доступних інструментів та механізмів фінансування, немає належного практичного досвіду також щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій (наприклад муніципальних запозичень (передусім облігаційних позик), надання місцевих гарантій, акціонування / корпоратизації комунальних підприємств, використання ДПП / концесії, залучення ПІІ тощо). Порівняно низькою є ефективність діяльності комунальних підприємств, а значна їх частина перебуває у кризовому стані, що вимагає зниження політичного впливу на них, запобігання конфлікту інтересів, впровадження принципів корпоративного управління, трансформування КП в господарські товариства, в тому числі із залученням приватного капіталу.

Не використовується належним чином потенціал наявних інституцій, які функціонують на центральному рівні та регіональному рівнях у сфері економічного розвитку, залучення інвестицій та підтримки реалізації проєктів

На обласному рівні доволі слабкою є взаємодія з центральними інституціями (установами), які могли б надавати більше ефективну інформаційну, консультаційну та тренінгову підтримку органам влади у питаннях економічного розвитку, залучення інвестицій, підтримки МСБ, просування експорту тощо. Водночас ці інституції (Офіс підтримки МСБ, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest, Офіс з просування експорту тощо) перебувають у перманентній трансформації, стані незавершеного реформування, плинності кадрів, що знижує їх можливості і спроможність щодо такої підтримки.

Регіональні ТПП та інші об'єднання бізнесу, асоціації роботодавців, наукові та дослідницькі центри, Агенція регіонального розвитку, агенції та інші інституції місцевого розвитку, ради інвесторів не є достатньо залученими до процесів пошуку та залучення потенційних джерел фінансування публічних інвестицій.

7.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Внести зміни у Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок», встановивши при цьому додаткові критерії для територіальних громад, які планують залучення коштів через випуск місцевих облігацій. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 113, захід 1).
2. Створити окремий або доповнити існуючий веб-ресурс Мінрегіону з інформацією про бюджетні програми та позабюджетні можливості залучення коштів для сфери публічного інвестування в регіональному розрізі.
3. Підготувати методичний посібник із додаткового залучення коштів для проєктів регіонального розвитку за рахунок доступних для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування джерел, відмінних від бюджету. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 112, захід 2).

4. Створити та підтримувати інформаційний ресурс доступних для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливостей отримання фінансування власних проєктів за кошти МФО.
5. Підготувати навчальні модулі з підвищення кваліфікації місцевих фахівців щодо встановлення співробітництва з МФО, підготовки необхідних документів. Підготувати типовий договір про співпрацю між ТГ і АРР.
6. Забезпечити тісне співробітництво спеціалізованих інституцій національного рівня (Офіс підтримки МСБ, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest, Офіс з просування експорту тощо) з АРР, ОДА та органами місцевого самоврядування для підтримки їх розвиткових ініціатив. В територіальних громадах створювати ради підприємців при ОМС для взаємодії влади з місцевим бізнесом. Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 118, захід 1).

■ На обласному та місцевому рівнях

1. Періодично, перед початком бюджетного планування, організувати інформаційні сесії для представників відповідних підрозділів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо фінансування проєктів за рахунок додатково залучених ресурсів.
2. На регіональному/ локальному рівні проаналізувати ефективність діяльності комунальних підприємств та, у разі доцільності, розробити плани диверсифікації їх фінансування за рахунок залучення зовнішніх джерел, мобілізації приватного сектора, у т. ч. корпоратизації (аукціонування) КП, застосування механізму ДПП тощо.
3. Запровадити в регіональних центрах підвищення кваліфікації проведення спеціалізованих тренінгів для працівників органів влади та АРР щодо підготовки проєктів на отримання фінансування з боку МФО.
4. Передбачати у місцевих бюджетах кошти для залучення зовнішніх експертів з підготовки проєктів для отримання фінансування від МФО.
5. Підготувати типовий договір про співпрацю між ТГ і АРР щодо залучення зовнішніх джерел фінансування для територіальних громад.
6. Запровадити механізми співробітництва ОДА та територіальних громад у сфері пошуку та отримання зовнішнього фінансування для найбільш важливих проєктів територіальних громад, що мають значний вплив на розвиток регіону.
7. Створити на основі АРР постійно діючу експертну групу для формування переліку перспективних проєктів розвитку, що можуть отримати фінансування з позабюджетних джерел та сприяння у підготовці документів для отримання такого фінансування.
8. ОДА та АРР залучати до розробки проєктів, які потребують акумулювання значних коштів з різних джерел, регіональні асоціації підприємців, місцеві університети, ТПП, формувати громадську думку щодо важливості позабюджетного фінансування проєктів, що мають позитивний вплив на розвиток територіальних громад і регіону.
9. Органам місцевого самоврядування територіальних громад створити ради підприємців для оперативної взаємодії для цілей місцевого розвитку та створення умов для розвитку місцевого підприємництва та його участі в обговоренні проєктів рішень, що стосуються підприємництва.



СПРОМОЖНІСТЬ 8.

Мобілізувати фінансування від приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Залучення коштів приватного сектору розглядається як один з альтернативних способів фінансування публічних інвестпроєктів.
- Органи влади та місцевого самоврядування мають необхідні знання, навички і досвід та успішно реалізують проєкти ДПП.
- Існує спеціальний орган (міністерство, агенція, офіси ДПП тощо) з питань ДПП, який надає необхідну технічну допомогу органам влади субнаціонального рівня.

8.1. Міжнародний досвід⁸⁷

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб залучити додаткові інвестиційні ресурси

Для задоволення інвестиційних потреб недостатньо публічних джерел фінансування. Для закриття очікуваного інвестиційного розриву на всіх рівнях публічного управління важливе значення має диверсифікація за рахунок зовнішніх джерел фінансування, мобілізації приватного сектору та інституційних інвесторів. Незважаючи на доповнення традиційних способів фінансування приватним фінансуванням, органи влади мають забезпечити собі можливість доступу та використання міжбюджетних трансфертів, максимізацію використання власних доходів для інвестицій та підтримку належного фінансового управління для забезпечення доступу до кредитів або позик.

Щоб скористатися досвідом приватного сектору

Ще одним способом зміцнення потенціалу органів врядування різних рівнів та залучення експертних знань до проєктів є залучення в інвестиційні проєкти приватних осіб та фінансових інституцій. Це можна зробити за допомогою більш точного попереднього оцінювання і більш досконалого аналізу ринкових і кредитних ризиків. Це також може сприяти економії за рахунок масштабу та підвищувати економічну ефективність. Приватний сектор може також сприяти істотній економії коштів за рахунок інновацій у розробленні проєктів та підвищення технологічної і управлінської ефективності.

⁸⁷ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

Щоб розвивати державно-приватне партнерство на субнаціональному рівні, ретельно враховуючи пов'язані з цим ризики

Державно-приватне партнерство (ДПП) на субнаціональному рівні може допомогти скоротити інвестиційний розрив, особливо коли субнаціональні органи влади стикаються з жорсткими обмеженнями щодо запозичень. Завдяки добре продуманому державно-приватному партнерству органи влади можуть отримати більш вигідне співвідношення ціни і якості, ніж під час традиційних закупівель. Пов'язуючи відповідальність за початкові капіталовкладення з майбутніми витратами на експлуатацію і супровід, державно-приватне партнерство стимулює фірми мінімізувати витрати протягом усього терміну дії проєкту. Однак державно-приватне партнерство краще працює у більших юрисдикціях, які мають потужний податковий та інституційний потенціал. У ході процесу бюджетування особливу увагу слід приділяти належному обліку та розкриттю всіх витрат, гарантій та інших зобов'язань, пов'язаних з державно-приватним партнерством.

НІМЕЧЧИНА

Федеральні землі можуть звернутися за послугами до Партнерства Німеччини, незалежного підрозділу державно-приватного партнерства. Федеральна експертна мережа (Föderales PPP Netzwerk) з'єднує підрозділи на федеральному рівні. Вона існує між федеральними органами влади, федеральними землями та муніципалітетами. Це допомагає полегшити вертикальний і горизонтальний обмін знаннями.

КОРЕЯ

У 2015 році в Сеулі запустили Програму державно-приватного партнерства у забезпеченні енергетичного добробуту, спрямовану на підвищення енергетичної незалежності домогосподарств з поганою енергозабезпеченістю. Програма працює на основі інноваційного та раціонального методу фінансування, що забезпечує її довгострокову сталість. Це включає в себе фінансування від міської влади для модернізації будівель для сімей з низькими доходами та підготовку консультантів з енергетики. Програма також отримує приватне фінансування від Громадянського фонду енергетичного добробуту, в який громадяни та підприємства можуть робити грошові та негрошові внески. Внески можуть надходити із заощаджень, отриманих в рамках Програми еко-пробігу або інноваційної «віртуальної електростанції», за допомогою якої 17 комунальних будівель і 16 університетів економлять електроенергію в години пік і жертвують прибуток до Фонду.

ПОЛЬЩА

Міністерство інвестицій та економічного розвитку підтримує публічні установи, надаючи комплексні консультаційні послуги щодо окремих проєктів в рамках державно-приватного партнерства, які все ще перебувають у стадії розробки. Ця підтримка включає як консультаційні послуги внутрішніх експертів, так і оплату роботи зовнішніх експертів з юридичних, фінансових і технічних питань із провідних міжнародних компаній. Мета полягає не тільки в наданні допомоги по конкретному проєкту в рамках державно-приватного партнерства, але і в підготовці на її основі стандартної документації і кращих практик для аналогічних випадків в майбутньому. Міністерство інвестицій та економічного розвитку також готує методичні рекомендації щодо підготовки проєктів в рамках державно-приватного партнерства, конкурсної процедури та шаблонів контрактів. Мета полягає в тому, щоб опублікувати і поширити методичні рекомендації, які допоможуть публічним установам у такій діяльності.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

У Великобританії з самого початку здійснення програми Приватної фінансової ініціативи (ПФІ) намагалися створити і зміцнити спроможність публічного сектора ефективно взаємодіяти з приватним сектором. У програмі основна увага приділялася підрозділам ДПП та іншим інституційним структурам, щоб зміцнити потенціал органів врядування в області ДПП, посилити контроль за проєктами та надати фінансові ресурси місцевим органам влади для доступу до технічної підтримки. Використання стандартизованих контрактних документів допомогло Великобританії знизити деякі ризики, пов'язані зі складністю контрактів у сфері ДПП і обмеженнями адміністративної спроможності публічного сектора.

Незважаючи на те, що фінансування з боку публічного сектору залишатиметься центральним елементом інвестиційних зусиль, потреба у приватному фінансуванні незаперечна. Таким чином, здатність розуміти, забезпечувати та максимізувати внесок приватного фінансування є невід'ємною складовою для органів влади загалом, і зокрема для субнаціональних органів, які управляють інвестиційним портфелем з комерційним інтересом. Субнаціональним органам влади необхідно розвивати спроможність щодо оцінювання вартості активів та способів залучення приватного сектору. Залучення приватного сектору повинно здійснюватися після ретельного розгляду альтернативних способів фінансування, а розподіл ризиків має базуватися на оцінці суспільних інтересів. Сюди входить спроможність продемонструвати, що державно-приватне партнерство (ДПП), наприклад, забезпечує більші суспільні вигоди, ніж суто публічні інвестиції.

Державно-приватне партнерство (ДПП) є одним із важливих підходів до залучення суб'єктів приватного сектору та забезпечення приватного фінансування. ДПП – це довгострокові договірні угоди між приватними суб'єктами та публічними суб'єктами, що використовуються для фінансування інвестицій, розподілу ризиків та підвищення ефективності інвестицій. Різні типи ДПП відрізняються між собою за ролями та відповідальністю публічних та приватних партнерів, починаючи від моделей передачі майнових комплексів (де державний сектор зберігає відповідальність) і закінчуючи продажем, коли влада передає весь або частку активів приватному сектору. Гібридні моделі також з'явилися у відповідь на виклики, з якими стикаються різні сектори. Різні форми ДПП можуть мати різні фінансові наслідки для влади та споживачів. Таким чином, рішення щодо ДПП повинні узгоджуватися з бюджетним процесом і узгоджуватися із загальною політикою щодо типів інвестицій, які найкраще здійснювати через бюджет, через ДПП та за рахунок суто приватних інвестицій.

8.2. Аналіз законодавства

Нормативно-правову базу для здійснення державно-приватного партнерства становлять:

- Господарський кодекс України⁸⁸;
- Цивільний кодекс України⁸⁹;
- Закон України «Про державно-приватне партнерство»⁹⁰ від 01.07.2010 № 2404-VI;
- Закон України «Про концесію»⁹¹ від 03.10.2019 № 155-IX;

88 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

89 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

90 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

91 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>

Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення ДПП:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства»⁹²;
- Постанова КМУ від 16.02.2011 № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними»⁹³;
- Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»⁹⁴;
- Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.06.2016 № 944 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними»⁹⁵;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 639 «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів»⁹⁶;
- Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26.05.2020 № 986 «Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору»⁹⁷ зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 06.07.2020 № 628/34911;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 541 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)»⁹⁸;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 621 «Про затвердження Порядку повернення концесієдавцю об'єкта концесії після припинення дії концесійного договору»⁹⁹.

Зазначеними актами законодавства визначено, що державно-приватне партнерство (ДПП) – це співробітництво між державним та приватним партнерами.

Державними партнерами є держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук.

Приватний партнер – це юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій.

ДПП здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом «Про державно-приватне партнерство»¹⁰⁰ та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним законом.

У рамках здійснення державно-приватного можуть укладатися: концесійний договір, договір управління майном, договір про спільну діяльність, інші договори.

92 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>

93 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF>

94 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>

95 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0944731-16>

96 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/639-2000-%D0%BF>

97 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE34911.html

98 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2020-%D0%BF#Text>

99 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-povern-621>

100 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

Об'єктами державно-приватного партнерства є:

1. Існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, або майно господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим.
2. Створювані або новозбудовані об'єкти відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Основні ознаки механізму ДПП, що обумовлюють його ефективність при залученні приватного бізнесу

- створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;
- фіксація у договірних відносинах «державного інтересу».
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Переваги механізму ДПП:

- підвищення ефективності управління об'єктами державної та комунальної власності;
- покращення якості публічних послуг для населення та бізнесу;
- створення умов для використання новітніх технологій та запровадження інновацій;
- зниження навантаження на державний бюджет та оптимізація бюджетних видатків на надання публічних послуг та утримання бюджетних установ.

З 2012 р., відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» одним із важливих джерел фінансування капіталовкладень були кошти пайової участі замовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів. Замовник, який здійснював забудову земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний взяти пайову участь у створенні й розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури цього населеного пункту (в межах від 4% (для житлових будинків) до 10% (для нежитлових будівель та споруд) від загальної кошторисної вартості будівництва таких об'єктів). 17 жовтня 2019 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні», яким, зокрема, скасовано пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту. Договори про сплату пайової участі, укладені до 1 січня 2020 року, є дійсними та продовжують свою дію до моменту їх повного виконання. Пайова участь буде сплачуватись виключно грошовими коштами за такими ставками (якщо менший розмір не встановлено рішенням органу місцевого самоврядування, чинним на день набрання чинності законом):

- **для нежитлових будівель та споруд** — 4% загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта;
- **для житлових будинків** — 2% вартості будівництва об'єкта. Законом повністю скасовується пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту (є перешкодою для інвестиційної діяльності) з 01.01.2021 року.

У структурі департаменту інвестицій Мінекономрозвитку, яке відповідає за формування політики у сфері ДПП, є відділ ДПП. Також у 2018 році створено Агенцію з питань підтримки державно-приватного партнерства (Агенція ДПП), яка заснована на державній власності та належить до сфери управління Мінекономіки. Основною функцією Агенції є здійснення заходів, спрямованих на підготовку до реалізації в Україні якісних та інвестиційно-привабливих проєктів ДПП у різних сферах економіки. Серед напрямів діяльності Агенції ДПП є участь у процесі ідентифікації проєктів, допомога органам державної влади та місцевого самоврядування в підготовці концептуальних записок та ТЕО, а також співпраця з локальними та міжнародними консультантами. Окрім цього, діяльність Агенції передбачає проведення тренінгів, конференцій, семінарів та інших заходів, спрямованих на підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП.

8.3. Аналіз практик публічного інвестування

Представники влади обох регіонів проявляють зацікавленість щодо залучення бізнесу до вирішення місцевих проблемних питань, однак у бізнесу вона асоціюється з здебільшого з проханням про виділення додаткових фінансово-матеріальних ресурсів на проведення заходів (наприклад, інвестиційних форумів) чи вирішення соціальних питань. Разом з тим окремі компанії, в міру своїх фінансових можливостей, підтримують ініціативи громад.

Чернігівська область має успішний досвід реалізації 2 проєктів ДПП:

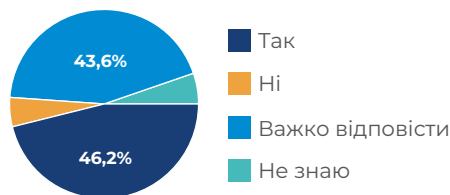
- У м. Остер Козелецького району реалізується проєкт «Реконструкція окремих складових цілісного майнового комплексу системи теплопостачання м. Остер та будівництво теплотраси, що з'єднує теплові мережі котельні по вул. Б. Хмельницького, 66-Б та котельні по вул. 8 Березня, 7-Б». Вартість проєкту – 2,4 млн грн. Договір про спільну діяльність був укладений 23 червня 2015 року між територіальною громадою м. Остер в особі Остерської міської ради (державний партнер) та Корпорацією «Укратомприлад» (приватний партнер) у 2018 році завершила переоснащення котельні шляхом встановлення котлів на твердому паливі та побудувала нову ділянку теплотраси, що сприяло покращенню якості послуг. Через відсутність досвіду і недосконалість процедур підготовчий процес тривав 3 роки.
- Інший проєкт – «Державно-приватне партнерство для поліпшення санітарно-технічної освіти в Україні» в рамках Меморандуму про співпрацю, який підписали Міністерство освіти і науки України, Швейцарська Конфедерація та компанія «Геберіт Інтернешнл Сейлз АГ». На базі Чернігівського професійного ліцею залізничного транспорту у червні 2016 року було відкрито сучасний міжрегіональний навчально-практичний центр для підготовки монтажників санітарно-технічних систем і устаткування.

Чернігівська облдержадміністрація оцінює ДПП як перспективний механізм публічного інвестування та підготувала спільно з виконавчими комітетами міських рад та райдержадміністраціями сформований перелік об'єктів, щодо яких можливо застосовувати механізм державно-приватного партнерства, у т. ч. концесії (Додаток 8.1.).

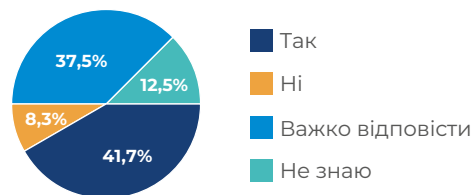
У Черкаській області у 2019 р. ініційовано розроблення проєкту ДПП «Центр розвитку креативної економіки» на базі будівлі «Політпросвіти» (обласної комунальної власності). Пропозиції ОДА поки що не підтримує Черкаська обласна рада.

РИСУНОК 54. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо залучення приватного сектору як засіб реалізації публічних інвестиційних проєктів (ДПП), % опитаних*

Чернігівська область



Черкаська область

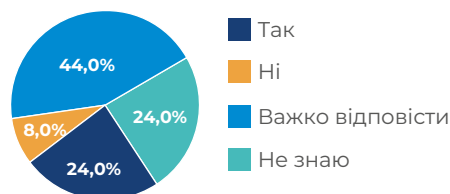


Опитування в областях засвідчили, що респонденти обох регіонів висловились за мобілізацію фінансування публічних інвестицій від приватного сектору, зокрема через механізм ДПП. Зокрема, на питання, чи розглядається можливість залучення приватного сектору як засіб реалізації публічних інвестиційних проєктів ДПП позитивно відповіли 46,2% стейкхолдерів Чернігівської (серед них повністю підтримують представники Агенції регіонального розвитку й організацій та інституцій з розвитку бізнесу, майже кожен другий представник з облдержадміністрації, райдержадміністрацій та навчальних і дослідних закладів, кожен третій з органів місцевого самоврядування та лише кожен четвертий з територіальних органів ЦОБВ) та 41,7% Черкаської області (серед яких більше половини представників облдержадміністрації та райдержадміністрацій, а також частина з органів місцевого самоврядування, проте інші категорії здебільшого відповіли стримано або ж не змогли відповісти на дане питання). Водночас негативну позицію щодо застосування інструменту ДПП у цих областях висловили лише 5,1% та 8,3% відповідно.

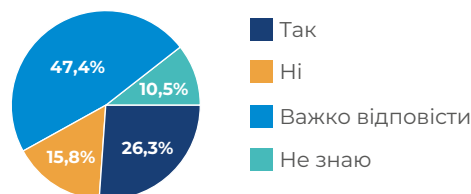
Серед бенефіціарів цей показник складає 24,0% у Чернігівській та 26,3% у Черкаській області (в обох регіонах це переважно жінки, а також частково і чоловіки, представники економічно активної групи різного віку й незалежно від місця проживання). Але, водночас, переважна більшість опитаних (68,0% та 57,9% відповідно) не змогли відповісти на це питання (скоріш за все через свою необізнаність із ДПП).

РИСУНОК 55. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо залучення приватного сектору як засіб реалізації публічних інвестиційних проєктів (ДПП), % опитаних*

Чернігівська область



Черкаська область



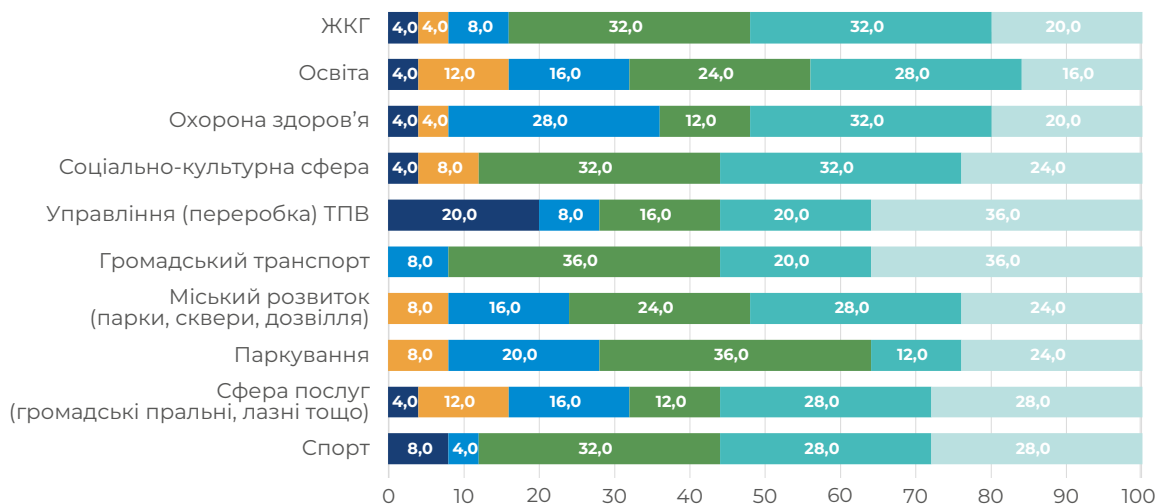
Щодо сфер діяльності, в яких найбільш доцільно, на думку опитаних, використовувати ДПП переважає ЖКГ (по 66,7% стейкхолдерів обох областей, при цьому значної різниці в позиціях різних категорій не спостерігається). Використання інструменту ДПП підтримують також 52,0% бенефіціарів відповідно Чернігівської області (як жінки, так і чоловіки різного віку, які здебільшого проживають в обласному центрі, а також у менших містах, представники переважно економічно активної групи, жінок, які проживають у містах, пенсіонерів та молоді) та 47,4% Черкаської області (переважно міські жінки, а також ті, що проживають у селищах й селах, різного віку, які здебільшого теж належать до економічно активної групи, а також пенсіонери та молоді).

Варто зауважити, що найбільш важливою сферою діяльності, куди, як вважають і стейкхолдери, і бенефіціари, де варто застосувати інструмент ДПП, виявилось

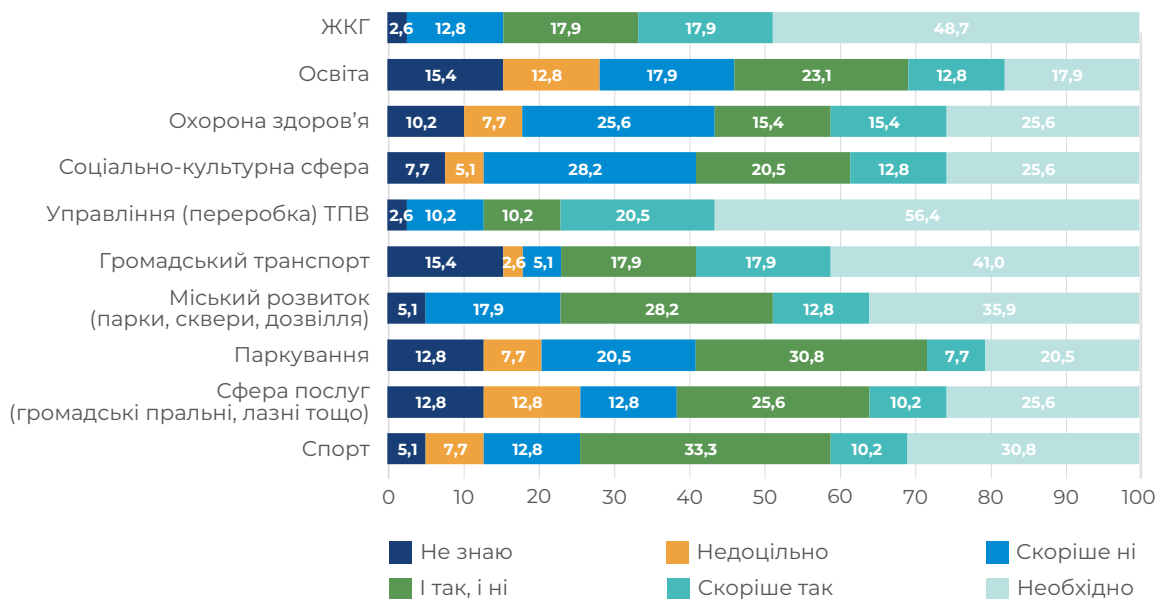
поводження з ТПВ (76,9% та 66,7% у стейкхолдерів та 56,0% і 79,8% у бенефіціарів відповідно у Чернігівській та Черкаській областях). Причому різниці в позиціях різних груп бенефіціарів з цього питання майже немає, а такий високий відсоток підтримки застосування цього інструмента в управлінні ТПВ може свідчити про значне незадоволення як стейкхолдерів та і бенефіціарів обох областей рівнем надання послуг у цій сфері.

РИСУНОК 56. Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської області щодо сфер діяльності, в яких є доцільною реалізація проектів ДПП, % опитаних

Чернігівська область, бенефіціари



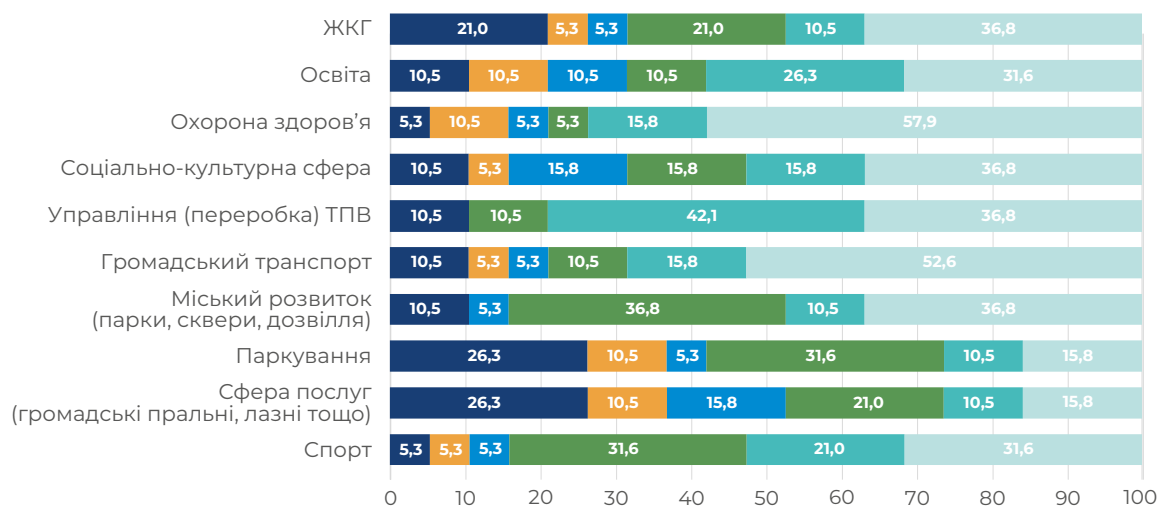
Чернігівська область, стейкхолдери



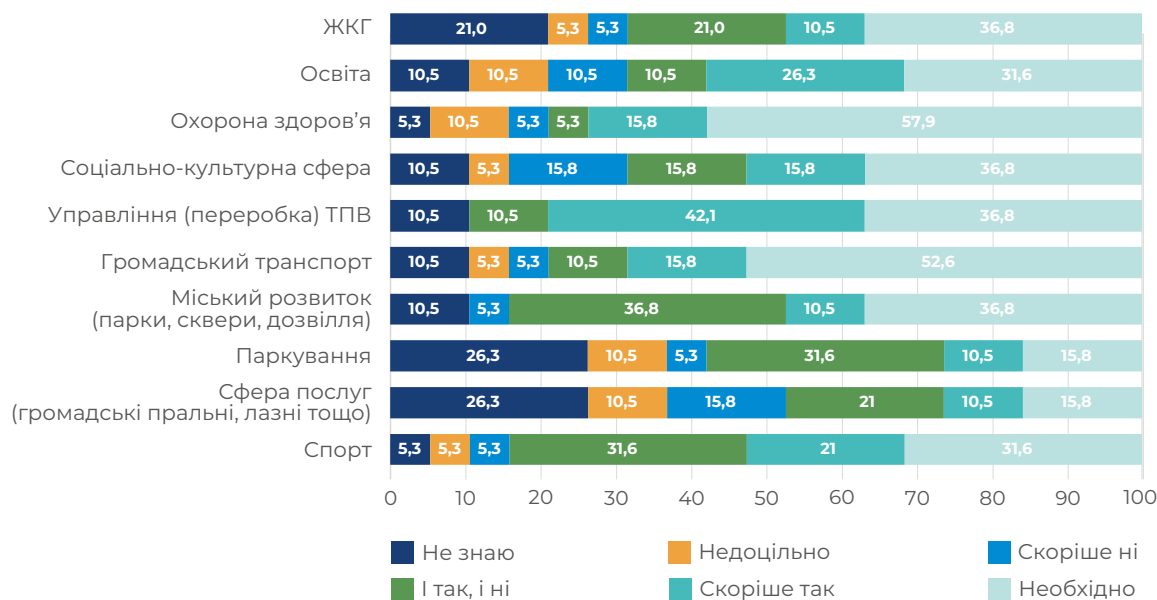
Пріоритетними для ДПП сферами в обох областях також вважають охорону здоров'я, освіту, соціально-культурну сферу, міський розвиток (парки, сквери, дозвілля), громадський транспорт, паркування, спорт та сферу послуг. Позиція різних груп бенефіціарів з цього питання помітно відрізняється щодо тієї чи іншої сфери діяльності, у залежності від того, в яких вони частіше отримують ті чи інші послуги чи зацікавлені отримувати їх кращої якості. Зокрема представники молоді більше зацікавлені у потенційних змінах, судячи з відповідей у т. ч. через інструмент ДПП, у соціально-культурній сфері, міському розвитку, можливостях займатися спортом, а пенсіонери й особи з інвалідністю, жінки, які проживають як у містах, так і в сільській місцевості – у сфері охорони здоров'я, громадському транспорті та сфері послуг.

РИСУНОК 57. *Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської Черкаської області щодо сфер діяльності, в яких є доцільною реалізація проектів ДПП, % опитаних*

Черкаська область, бенефіціари



Черкаська область, стейкхолдери



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- На думку більшості опитаних стейкхолдерів та бенефіціарів обох регіонів важливо мобілізувати фінансування публічних інвестицій від приватного сектора, зокрема через механізм ДПП. До сфер діяльності, які вони вважають пріоритетними для ДПП в обох областях віднесли ЖКГ, охорону здоров'я, освіту, соціально-культурну сферу, міський розвиток (парки, сквери, дозвілля), громадський транспорт, паркування, спорт та сферу послуг.
- Найбільш серйозною перепорою на шляху реалізації проектів ДПП є загальний стан інституційного середовища, відсутність інформації, знань, досвіду у сфері ДПП, як зі сторони влади, так і бізнесу.
- До найбільш серйозних проблем системного характеру варто віднести:
 - надмірні вимоги та складність у підготовці проектних документів (концепція, ТЕО) та конкурсної документації, значна тривалість процедур (однаковий підхід до великих і малих проектів);

- складність отримання дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проєкту ДПП, передусім права користування земельною ділянкою, на якій розташовується об'єкт ДПП;
- недостатня фахова підготовка посадових осіб, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації;
- низька поінформованість бізнесу про сутність ДПП і наявний успішний досвід, недовіра до влади;
- наявність корупційних проявів;
- складність практичної реалізації гарантій, що передбачаються державним партнером для цілей реалізації проєкту ДПП та ін.
- Разом з тим, слід врахувати, що Агенція ДПП перебуває на етапі інституційного становлення, є малочисельною та зорієнтовною на масштабні інвестиційні проєкти (концесія портів, аеропортів, доріг тощо). Тому можливості регіонів та територіальних громад отримати консультаційну підтримку чи організувати навчання є досить обмеженими. На регіональному рівні АРР (в сьогоdnішньому стані) неспроможні забезпечити підтримку проєктів ДПП. Ринок послуг у сфері ДПП є дуже обмеженим та дороговартісним.
- З урахуванням зазначеного, а також тривалості та вартості підготовки бажано уникати використання ДПП для надто маленьких проєктів.

8.4. Прогалини (проблемні питання)

Загалом в Україні наявна система законодавства, яка створює необхідні правові передумови для співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приватним сектором економіки. Проте реальна практика тут є досить не значною. Найбільш поширеною практикою в сільських територіях є підписання так званих договорів соціального партнерства, коли сільська рада укладає такий договір з орендарем земель за яким орендар перераховує на фінансування потреб громади певну суму, виходячи з одного гектара землі в оренді. У міських громадах є приклади запровадження державно-приватного партнерства.

Недостатня прозорість і недостатнє залучення заінтересованих сторін до регулювання та нестабільність правових підстав для партнерства

Перманентність законодавства, що регулює партнерство публічного і приватного секторів, навіть попри його покращення, не сприяє формуванню довіри як з боку публічного, так і з боку приватного партнера. Такі приклади, як постійний перегляд пайового внеску на розвиток інфраструктури територіальних громад з боку забудовників та правил його зарахування не сприяв прозорості такого партнерства, так само, як і перегляд договорів соціального партнерства при зміні керівництва громадою.

Ризики правового переслідування учасників партнерства з боку правоохоронних органів

Антикорупційні та правоохоронні органи можуть розпочати провадження щодо проєктів партнерства за заявою будь-якої фізичної особи, що часом використовується конкурентами чи противниками чинної влади. Правоохоронні органи орієнтовані на виявлення можливих корупційних проявів у проєктах ДПП, інших партнерств.

Низька інституційна спроможність та відсутність практичного досвіду у сфері ДПП обумовлюють обмежені можливості його застосування для реалізації проєктів публічного інвестування

Найбільш серйозною перешкодою на шляху реалізації проєктів ДПП на регіональному й місцевому рівнях є загальний стан інституційного середовища, відсутність інформації, знань, досвіду щодо його застосування. Даний інструмент може бути корисним в умовах значної невідповідності між потребами розвитку та наявними бюджетними ресурсами оскільки у рамках взаємовигідної співпраці між територіальними громадами та бізнесом спільні зусилля спрямовуються на реалізацію проєктів, які дозволяють вирішити важливі соціально-економічні та інші проблеми. Однак, його застосування вимагає політичної волі та відповідної компетенції, спеціальних навичок у сфері проєктного управління, а також значно кращої комунікації між владою та бізнесом, який традиційно з недовірою ставиться до її ініціатив.

Ускладнені вимоги щодо започаткування та реалізації державно-приватного партнерства

- надмірні вимоги та складність у підготовці проєктних документів (концепція, ТЕО) та конкурсної документації, значна тривалість процедур (однаковий підхід до великих і малих проєктів);
- складність отримання дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проєкту ДПП, передусім права користування земельною ділянкою, на якій розташовується об'єкт ДПП;
- складність практичної реалізації гарантій, що передбачаються державним партнером для цілей реалізації проєкту ДПП та ін.

Слабкість інституцій, які займаються підтримкою впровадження інструментів ДПП

Агенція ДПП перебуває на етапі інституційного становлення, є малочисельною та зорієнтованою на масштабні інвестиційні проєкти (концесія портів, аеропортів, доріг тощо). Можливості регіонів та територіальних громад отримати консультаційну підтримку чи організувати навчання є досить обмеженими. Стейкхолдери пілотних областей зазначили, що взаємодія з Агенцією підтримки проєктів ДПП відсутня. На регіональному рівні АРР (в сьогоднішньому стані) неспроможні забезпечити підтримку проєктів ДПП. Ринок послуг у сфері ДПП є дуже обмеженим та дороговартісним.

Не готовність територіальних громад сприймати партнерство з приватним сектором, як реальний механізм розвитку, а не корупційні ризики

Практика приватизації, оренди державного майна і відвідні скандали навколо цих процесів створили у суспільній свідомості стереотипи щодо партнерства органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватним сектором, як способи для відчуження майна та корупції. Це психологічне тисне на органи, які можуть запроваджувати партнерства і стримує їх від активного пошуку партнерств.

8.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Підготувати практичний посібник з викладом форм партнерства, правових підстав, переваг, ризиків з його застосування у різних сферах відповідальності органів місцевого самоврядування. (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 112, захід 1).
2. Провести аналіз порушених кримінальних проваджень щодо партнерств, підготувати збірник типових помилок, допущених при оформленні партнерств, які стали причиною проваджень, а також визначити правові норми, що надають можливості порушувати справи безпідставно для внесення уточнень у законодавство.
3. Підготувати та поширити серед органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів, а також правоохоронних органів методичні рекомендації щодо правил оформлення відносин партнерства між такими органами та бізнесом.
4. Підготувати збірник кращих практик визначення сфер для застосування ДПП, а також реальних прикладів успішних ДПП за кордоном та в Україні для його поширення серед територіальних громад.
5. Підготувати типові документи, необхідні для започаткування ДПП з поясненнями, щодо їх застосування. (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 112, захід 2).
6. Підготувати навчальний модуль із застосування інструментів ДПП на регіональному та місцевому рівнях.
7. Забезпечити субнаціональним органам влади допомогу/ підтримку в управлінні проєктами в рамках ДПП, включаючи комплексні консультаційні послуги щодо окремих проєктів, які перебувають у стадії розробки.
8. Передбачити можливість делегування відповідних функцій підтримки ДПП на регіональному рівні АРР (за умови відповідного навчання та взаємодії з Агенцією ДПП) або ж сприяти створенню структур ДПП на субнаціональному рівні. АРР у співпраці з ОМС сформував перелік ініціатив для проєктів ДПП та відповідні проєктні команди для підготовки й реалізації пілотних проєктів. Станом на 09.07.2021 рекомендацію враховано в тексті законопроєкту «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», реєстр. № 5323.
9. Переглянути комплекс нормативно-правових актів щодо ДПП на предмет адекватності вимог щодо проєктів різних категорій, підготувати необхідні зміни для спрощення процедур для окремих типів ДПП.

На обласному та місцевому рівнях

1. Започаткувати на рівні територіальних громад та областей платформи діалогу між органами публічної влади та підприємцями, для консультацій щодо напрямів та можливостей розвитку територій, місця і ролі у цих процесах публічних та приватних інвесторів.
2. Передбачити одним із завдань АРР, супровід проєктів ДПП, що започатковуються в регіоні.
3. Підписати меморандуми про співробітництво між національною агенцією ДПП та відповідними АРР.
4. При започаткуванні ДПП у територіальній громаді проводити неформальні консультації із різними суспільними середовищами у громаді, підготувати та візуалізувати для розуміння жителями громади – причин, умов, планованих результатів для громади від запровадження проєкту ДПП.



СПРОМОЖНІСТЬ 9.

Забезпечити прозорі, конкурентоспроможні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Тендерні процедури є конкурентними із застосуванням електронних закупівель.
- МСП мають рівний та вільний доступ до закупівель.
- Персонал, який бере участь у заходах із закупівель має відповідну підготовку.
- Персоналу, який бере участь у заходах, надаються офіційні інструкції (роз'яснення) щодо процедур закупівель.
- Створено та функціонує спеціалізований підрозділ із закупівель, який надає підтримку органам врядування субнаціонального (місцевого) рівня.

9.1. Міжнародний досвід¹⁰¹

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб знизити ризик шахрайства та корупції

Вирішальне значення для публічних інвестицій мають закупівлі, але в той же час закупівлі особливо вразливі для марнотратства, шахрайства та корупції. Корупція у сфері публічних закупівель може мати місце як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Сферу корупції можна обмежити завдяки децентралізації, оскільки тоді посадові особи можуть бути більш підзвітними громадянам, однак на субнаціональному рівні все одно може бути менше перешкод для корупції через більш слабкий аудит або обмежений юридичний досвід, або навіть більш тісні зв'язки між посадовими особами та представниками бізнесу.

Щоб забезпечити ефективні та прозорі системи закупівель на субнаціональному рівні

У 2016 році у країнах ОЕСР на субнаціональному рівні здійснювалося майже 50% публічних закупівель. Однак субнаціональним органам влади часто не вистачає знань або спеціалізованого персоналу в області закупівель. Проблемні системи можуть поставити під загрозу цілісність інвестиційного процесу та досягнення цілей політики, відлякати інвесторів. Необхідно забезпечити прозорість усього циклу закупівель, професіоналізацію закупівель, а також чіткі механізми підзвітності та контролю.

¹⁰¹ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

Посилити використання закупівель субнаціональними владами в якості стратегічного інструменту.

Крім того, органи влади повинні використовувати закупівлі для ефективного надання публічних послуг, переслідуючи при цьому стратегічні цілі – не тільки економічної доцільності та доброчесності, але і більш широкі цілі, такі як екологізація публічної інфраструктури, адаптація до змін клімату, підтримка інновацій або розвиток МСБ.

АВСТРАЛІЯ

Австралійський уряд дотримується принципів, пов'язаних із прозорістю та стратегічним використанням публічних закупівель, забезпечуючи відповідність усіх публічних інвестицій Закону про врядування, ефективність та підзвітність 2013 року (Закон PGPA). Закон PGPA передбачає узгоджену систему управління та підзвітності щодо публічних ресурсів, і основна увага в ньому приділяється плануванню, ефективності та звітності. Закон поширюється на всі суб'єкти Співдружності та компанії Співдружності.

АВСТРІЯ

В Австрії в якості центрального органу із закупівель та електронних закупівель виступає Федеральна агенція із закупівель (BVG). В управлінні агенції BVG знаходяться контракти приблизно на 270 000 продуктів і послуг, що є доступними не тільки для центральних федеральних органів, які зобов'язані користуватися її послугами, але і для федеративних земель, муніципалітетів і таких публічних органів, як університети та служби охорони здоров'я. Окрім агенції BVG, муніципалітети все активніше співпрацюють з метою підтримки централізованого управління закупівлями на місцевому рівні. Агенція BVG надає всім співробітникам публічного сектору (федеральні, державні, місцеві та публічні компанії) навчальні та інформаційні курси із публічних закупівель, а також електронні курси дистанційного навчання. Ці курси охоплюють, наприклад, основи законодавства про закупівлі, введення у процес закупівель, електронні закупівлі і такі тематичні блоки, як закупівлі медичних послуг.

ІЗРАЇЛЬ

В результаті нещодавно внесених поправок до Закону про муніципальні об'єднання, регіональні кластери місцевих органів влади, які були визначені в рамках юридичної процедури проєкту під егідою Міністерства внутрішніх справ, отримали можливість проводити спільні закупівлі, що дозволить місцевим органам влади кластеру укладати контракти з переможцем регіональних торгів. Ця політика спрямована на об'єднання ресурсів і використання переваг розміру кластеру для підвищення фінансової ефективності та якості послуг.

ІТАЛІЯ

У 2014 році були створені органи із закупівель на місцевому рівні, зокрема, регіональні органи із закупівель та органи із закупівель для міських агломерацій. Були встановлені порогові значення (наприклад, невеликі муніципалітети не можуть закуповувати товари або послуги на суму понад 40 000 євро або роботи на суму понад 150 000 євро), що спонукає муніципалітети до об'єднання своїх органів із публічних закупівель з «Єдиним центральним Комітетом» (Unica di Committenza) або об'єднання зі своїми провінційними органами із закупівель.

ШВЕЦІЯ

У Швеції нещодавно заснували Національне агентство з публічних закупівель, яке несе колективну відповідальність за розроблення і підтримку закупівель, здійснюваних органами та організаціями-замовниками. Завдання агентства полягає у тому, щоб забезпечувати ефективні (а також соціально та екологічно раціональні) публічні закупівлі в інтересах суспільства та учасників ринків. Вони надають підтримку організаціям-замовникам і постачальникам.

Підзвітність за використання публічних ресурсів є основною відповідальністю на всіх рівнях управління. Тут основна увага приділяється важливості правильно відлагоджених процесів публічних закупівель на субнаціональному рівні. Такі процеси важливі, оскільки закупівлі є одночасно критичними для публічних інвестицій, і в той же час є «урядовою діяльністю, найбільш вразливою до марнотратства, шахрайства та корупції». Слабка спроможність та корупційна практики на регіональному рівні можуть зменшити довіру, стримувати зовнішні інвестиції, збільшити витрати на запозичення та інвестиції, потенційно загрожувати якості та негативно вплинути на своєчасність використання коштів. Зрозумілі та прозорі процеси закупівель, що проводяться вчасно та ефективно, є важливим фактором залучення приватних фінансів.

9.2. Аналіз законодавства

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти є досить складним та тривалим процесом, який потребує відповідних знань та належного законодавчого врегулювання.

На сьогодні питання проведення державних закупівель регулюється Законом України «Про публічні закупівлі» (з 19.04.2020 року діє нова редакція цього закону) та іншими нормативно-правовими актами (Додаток 9.1.).

Закон регулює питання закупівлі товарів або послуг державними організаціями на суму понад 200 тис. грн. Що стосується вартості замовлених робіт, то вони мають перевищувати загальну вартість 1,5 млн грн. Потреби замовників у товарах і послугах на менші суми можуть здійснюватися шляхом спрощеної закупівлі або Prozorro Market.

Закон «Про публічні закупівлі» створений для забезпечення максимальної відкритості державних закупівель. Завдяки цьому приймати участь в торгах можуть як вітчизняні, так і іноземні учасники на рівних, відкритих умовах. Усі учасники отримують відкритий доступ до документації та запитів замовника. Якщо вони подають свої пропозиції відповідно до вимог, то замовник обирає найбільш вигідну цінову пропозицію. Ця умова дозволяє максимально ефективно використовувати державні кошти і спрямовувати їх виключно за призначенням.

Даний Закон встановлює перелік установ та інституцій, які відповідають за те, щоб державні закупівлі проводилися відкрито. Таким органами є Рахункова палата України, центральні органи виконавчої влади, Антимонопольний комітет України. Моніторинг за проведенням торгів може проводити як громадськість, так і інші зацікавлені органи.

Пошук постачальників продукції замовником здійснюється шляхом публікації оголошення про закупівлю на електронному майданчику системи «Prozorro». Оголошення потрібно подавати заздалегідь, залишаючи підприємцям та юридичним особам достатньо часу на збір та подання тендерної документації. Також оголошення можна дублювати в засобах масової інформації та інших ресурсах.

Замовник має передбачити можливість зміни тендерної пропозиції учасниками, при формальних помилках, та проведення роз'яснень. Головна умова співпраці – тендерна документація замовника повинна бути чіткою, зрозумілою, доступною. А визначення переможця повинно здійснюватися прозоро.

Уся інформація, яка оприлюднюється на веб-порталі Prozorro надається користувачам безкоштовно.

Законодавчо встановлено сім процедур закупівлі:

- 1. Відкриті торги / відкриті торги з публікацією англійською мовою** – основна процедура закупівлі, яка передбачає можливість участі усіх зацікавлених осіб. Для того, щоб процедура відбулася, необхідно, щоб до замовника послуг надійшло щонайменше дві тендерні пропозиції.
- 2. Конкурентний діалог** – процедура, яка обирається тоді, коли замовник не може встановити чітких запитів з обсягу чи виду робіт. Предметом закупівлі за допомогою даної процедури можуть бути консалтингові послуги, розробка програмного забезпечення та інформаційних продуктів, виконання науково-дослідних, будівельних та інших робіт, що потребують попередніх переговорів із потенційними постачальниками.
- 3. Переговорна процедура закупівлі** – неконкурентна процедура закупівлі товарів і послуг від 200 тис. грн і робіт вартістю понад 1,5 млн грн, яку замовник може застосувати виключно за наявності підстав для цього. Новою редакцією Закону в переговорній процедурі передбачено підстави для відмови в участі в закупівлі постачальникам. Також у замовників з'явилася можливість відмінити переговорну процедуру за одним лотом.
- 4. Торги з обмеженою участю** – нова конкурентна процедура закупівель, що передбачає попередній кваліфікаційний відбір учасників і проходить у два етапи. Використовувати торги з обмеженою участю можна при закупівлі товарів і послуг від 133 тис. євро, або робіт від 5 млн 150 тис. євро. Даною процедурою замовники та постачальники системи Prozorro зможуть користуватися з 19 жовтня 2020 року.
- 5. Переговорна процедура для потреб оборони** – заснована для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення анти-терористичної операції, у період введення надзвичайного стану, якщо очікувана вартість рівна, чи перевищує 200 тис. грн для товарів і послуг, для робіт – 1,5 млн грн. У разі вартості закупівлі понад 35 тис. євро для товарів і послуг і 1,5 млн євро – для робіт, Замовник має продублювати оголошення англійською мовою.
- 6. ЕСКО-процедура** – зосереджена на скорочення витрат і використанні житлово-комунальних та паливно-енергетичних ресурсів. Постачальник фінансує закупівлю, а кошти йому повертаються з часом, завдяки щорічній оплаті певного відсотку з коштів, які зекономив замовник.
- 7. Рамкова угода** – дозволяє Замовникам і Постачальникам отримати надійних партнерів для довготривалої співпраці. Замовник ЦЗО обирає трьох і більше потенційних Постачальників за наданням товарів і послуг, робіт терміном до 4-ох років. Рамкова угода укладається виключно за допомогою відкритих торгів з публікацією англійською мовою.

Також закупівлю можна провести шляхом спрощеної закупівлі, використання Prozorro Market або укладання «прямого договору».

Після проведення закупівлі між переможцем торгів і замовником укладається договір про закупівлю. Здійснюється це відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України.

Текст договору складається на основі тендерної пропозиції, яка виграла конкурентну боротьбу з урахуванням відповідних умов постачання товарів (надання

послуг), їх вартості та кількості. Але передбачаються й винятки, які дозволяють незначні відхилення між тендерною пропозицією та договором про закупівлю, вони перераховані в частині 5-ій статті 41 ЗУ «Про публічні закупівлі».

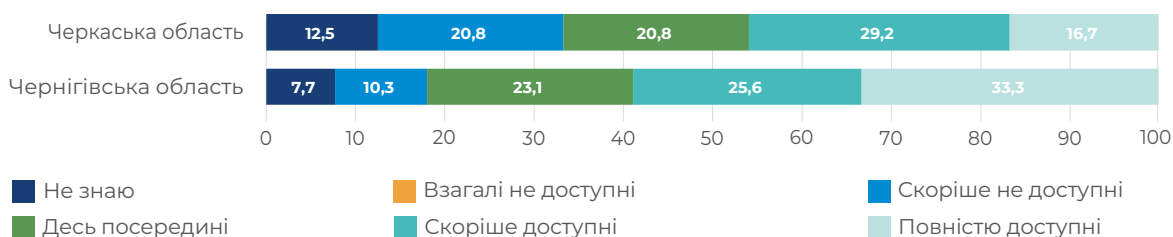
Чинне законодавство у сфері державних закупівель достатньо повністю врегулює цей процес на різних етапах. Правильний вибір процедури торгів, уникнення помилок під час проведення закупівлі, розробки тендерної документації, оцінки та порівняння тендерних пропозицій, обрання переможця торгів сприятиме ефективному проведенню державних закупівель, запобіганню корупції під час проведення торгів (тендеру) та забезпечить раціональне використання коштів державного бюджету.

9.3. Аналіз практик публічного інвестування

Відповідно до законодавства на офіційних сайтах департаментів розвитку економіки та сільського господарства Черкаської¹⁰² та Чернігівської облдержадміністрацій¹⁰³ розміщена необхідна інформація з питань проведення державних закупівель в регіонах.

Аналіз результатів самооцінки, інтерв'ю та фокус-груп свідчить, що проведення державних закупівель є усталеною практикою управлінського процесу на різних рівнях врядування. На думку більшості опитаних процедури публічних закупівель у сфері публічного інвестування є загальнодоступними і конкурентними. Так вважає 59,9% стейкхолдерів Чернігівської (переважно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, територіальних органів ЦОВВ, частини органів місцевого самоврядування, навчальних й дослідницьких інституцій) та 45,7% Черкаської області (здебільшого представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, окремі з організацій громадянського суспільства та бізнес асоціацій).

РИСУНОК 58. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської області процедур публічних закупівель у сфері публічного інвестування, % опитаних



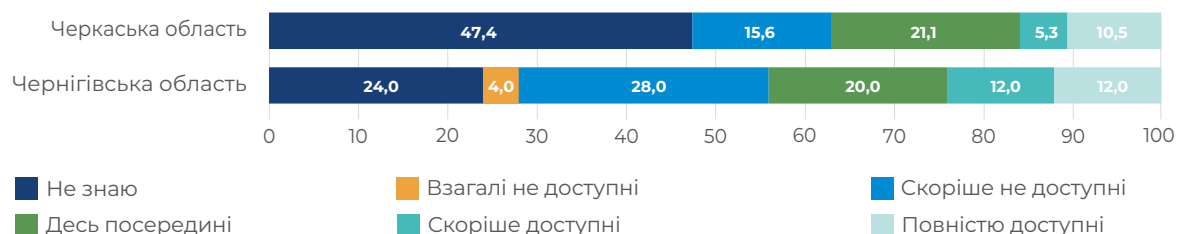
Водночас, серед бенефіціарів позиція є дещо іншою. Зокрема, більшість з них у Чернігівській області (32,0%) дотримуються протилежної думки, і лише менше чверті – 24,0% вважають їх загальнодоступними і конкурентними. У Черкаській області думки щодо доступності й прозорості розділились порівно – по 15,8%, водночас 47,4% не змогли відповісти на поставлене питання (у Чернігівській області таких лише 24,0%). Варто зазначити, що в обох областях поставили під сумнів доступність і конкурентність процедур публічних закупівель лише окремі представники економічно активної групи, молоді та особи, зацікавлені у відкритті власної справи, серед яких дещо більше $\frac{2}{3}$ становлять жінки, та майже $\frac{1}{3}$ чоловіки

102 <https://ck-oda.gov.ua/elektronni-zakupivli>

103 <http://economy.cg.gov.ua>

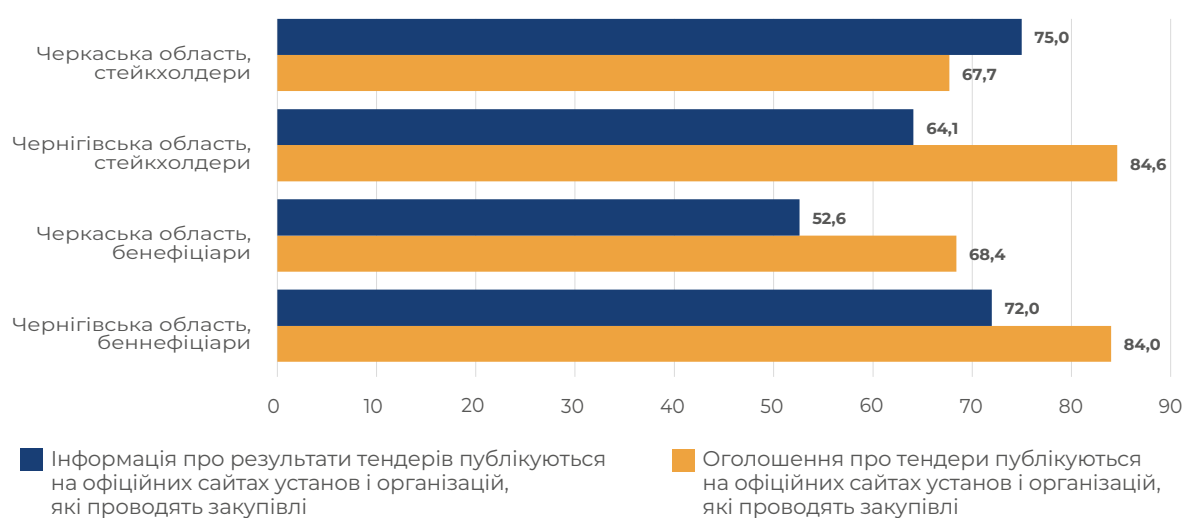
різних вікових категорій незалежно від місця проживання. У той же час пенсіонери, частина молоді та представників економічно активної групи, люди з інвалідністю та інші, які належать до вразливих категорій, скоріш за все через необізнаність не змогли відповісти на дане питання.

РИСУНОК 59. Оцінка бенефіціарами Чернігівської та Черкаської області процедур публічних закупівель у сфері публічного інвестування, % опитаних



З метою забезпечення процедур більш відкритими, рівними і загальнодоступними, як стейкхолдери, так і бенефіціари обох областей вказали, головним чином два механізми: 1) публікацію оголошення про тендери на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі (66,7-84,6%) та 2) публікацію Інформації про результати тендерів на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі (52,6-75,0%).

РИСУНОК 60. Оцінка бенефіціарами Чернігівської області та стейкхолдерами Черкаської області механізмів забезпечення доступності, рівності й відкритості публічних закупівель, % опитаних

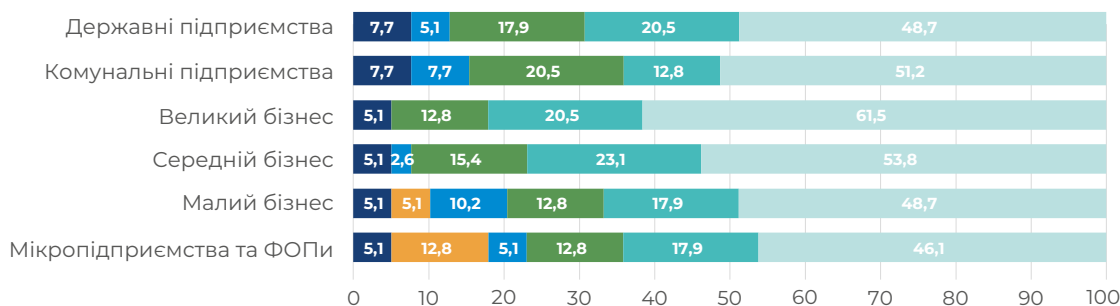


Водночас, розділились думки, особливо серед стейкхолдерів та бенефіціарів, стосовно того, чи мають суб'єкти малого підприємництва рівний з іншими суб'єктами господарювання доступ і можливості до участі в публічних закупівлях.

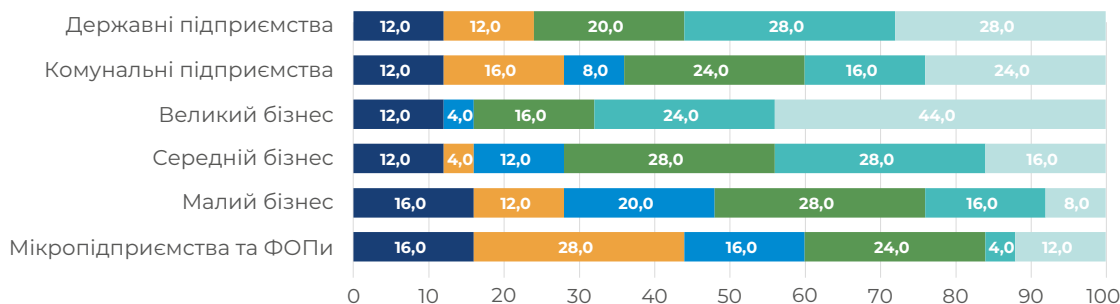
Зокрема, стейкхолдери Чернігівської області вважають, що всі категорії, включаючи малий бізнес, а також мікропідприємства і ФОПи мають приблизно рівний доступ до закупівель, хоча великий і середній бізнес має для цього дещо кращі можливості.

РИСУНОК 61. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей рівності доступу різних суб'єктів господарювання до публічних закупівель, % опитаних

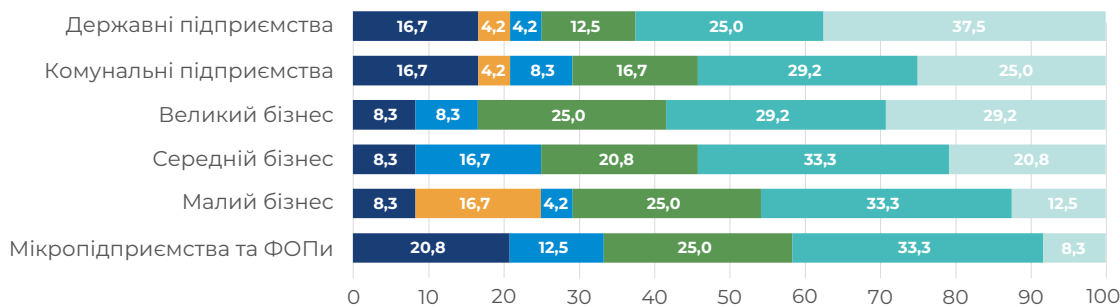
Чернігівська область, стейкхолдери



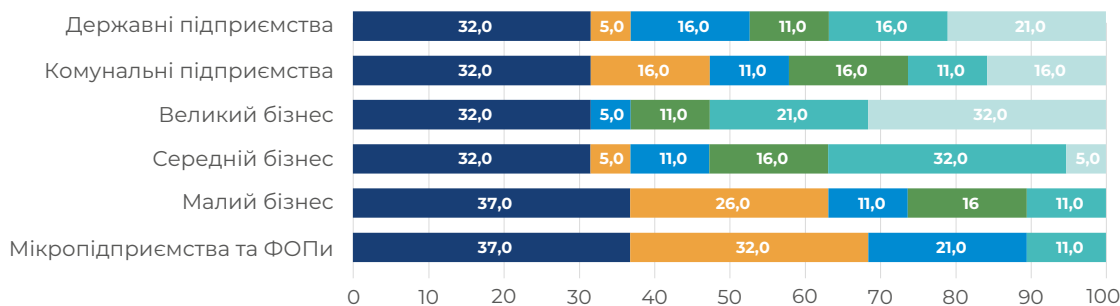
Чернігівська область, бенефіціари



Черкаська область, стейкхолдери



Черкаська область, бенефіціари



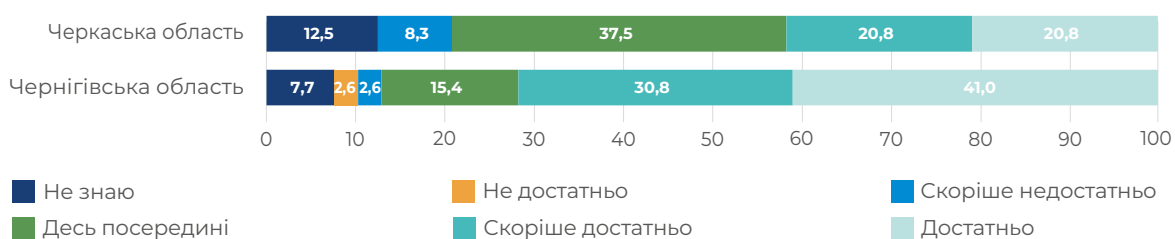
Не знаю
 Мають обмежений доступ
 Скоріше обмежений
 Скоріше рівні
 Мають рівні можливості

В той же час стейкхолдери Черкаської області вказали на значно менші можливості малого бізнесу та мікропідприємств і фізичних осіб-підприємців у публічних закупівлях (на їх думку вони приблизно удвічі нижчі, ніж у великого чи середнього бізнесу).

Водночас бенефіціари Чернігівської області є ще більш категоричними, вважаючи, що лише 24,0% представників малого бізнесу та тільки 16,0% мікропідприємств і фізичних осіб-підприємців можуть розраховувати на рівні можливості та доступ до публічних закупівель. Приблизно таку ж позицію займають бенефіціари Черкаської області, серед яких на рівні можливості вказали лише 26,3% та 10,5% відповідно. Варто зазначити, що в обох регіонах вони належать до економічно активної групи, молоді та осіб, зацікавлених у відкритті власної справи. Варто зауважити, що більшість представників інших опитуваних категорій не змогли відповісти на дане питання.

Слід також зазначити, що переважна більшість стейкхолдерів обох регіонів переконані у достатності компетенцій у працівників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади обласного рівня для проведення закупівель за публічні кошти. Ствердно висловилися щодо цього 71,8% чернігівчан та 41,6% черкащан. Передусім це представники облдержадміністрації і райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування в обох областях, а також територіальних органів ЦОБВ у Чернігівській області.

РИСУНОК 62. Оцінка стейкхолдерами Чернігівської та Черкаської області компетенцій у працівників для проведення закупівель за публічні кошти, % опитаних

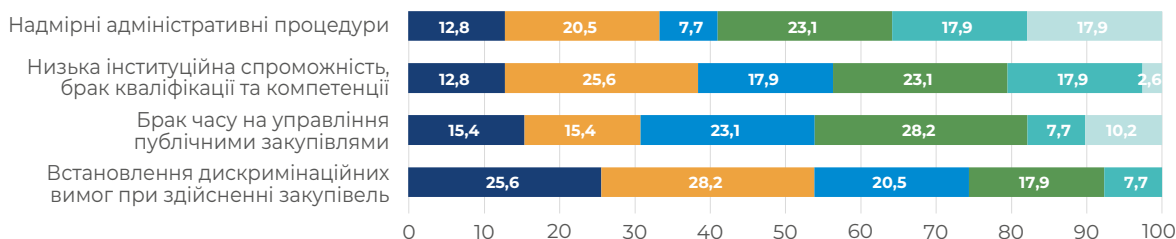


Водночас, серед основних проблем управління публічними закупівлями стейкхолдери Черкаської області вказали надмірність адміністративних процедур (35,9%) та брак часу на управління публічними закупівлями (17,9%). У той же час, стейкхолдери Черкаської області були відвертішими у відповідях. 41,7% опитаних зазначили, що має місце встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному та місцевому рівнях, 37,5% – на низьку інституційну спроможність, брак кваліфікації та компетенції у персоналу, який займається закупівлями, 29,2% – на брак часу на управління публічними закупівлями, і лише 25,0% – на надмірність адміністративних процедур. Варто зауважити, що серед тих, хто вказав на такі фактори, як наявність дискримінаційних вимог та низьку інституційну спроможність є майже чверть представників облдержадміністрації та райдержадміністрацій Черкаської області, у той час як у Чернігівській області таких значно менше – лише 5,2%.

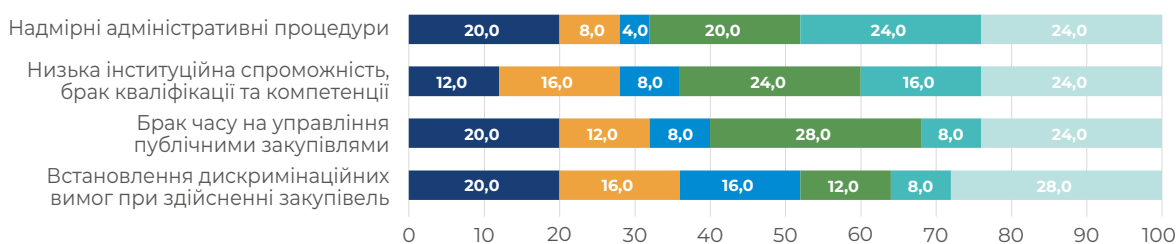
Щодо позиції бенефіціарів, то 48,0% чернігівчан та 42,1% черкащан вважають адміністративні процедури надмірними, відповідно 40,0% та 31,6% вказали на брак кваліфікації та компетенції у персоналу, який займається закупівлями, ще 36,0% та 21,0% – на встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному та місцевому рівнях. Щодо категорій бенефіціарів, то в Чернігівській області таку позицію щодо обох компонентів висловили, передусім, представники економічно активної групи, молоді, особи, зацікавлені у відкритті власної справи та окремі пенсіонери (як жінки, так і чоловіки різного віку, частіше 30-39, 50-59, 60 і більше років). У Черкаській ті ж категорії, за винятком молоді та осіб, зацікавлених у відкритті власної справи.

РИСУНОК 63. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей основних проблем управління публічними закупівлями, % опитаних

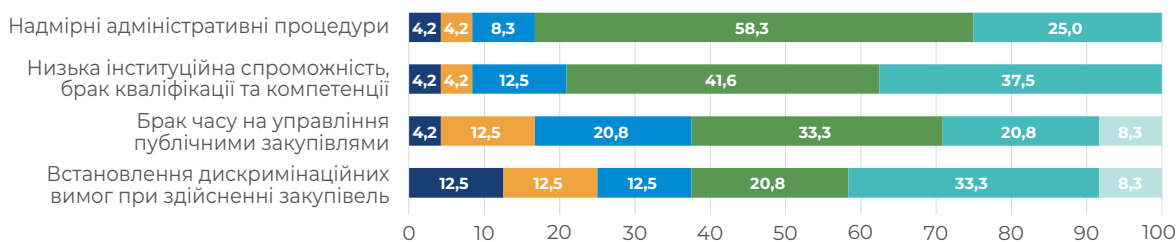
Чернігівська область, стейкхолдери



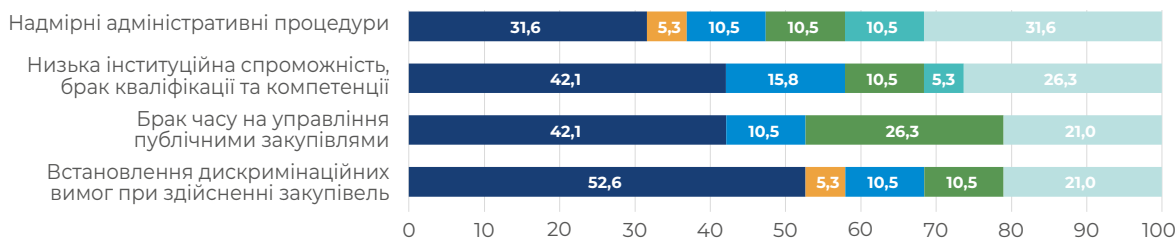
Чернігівська область, бенефіціари



Черкаська область, стейкхолдери



Черкаська область, бенефіціари

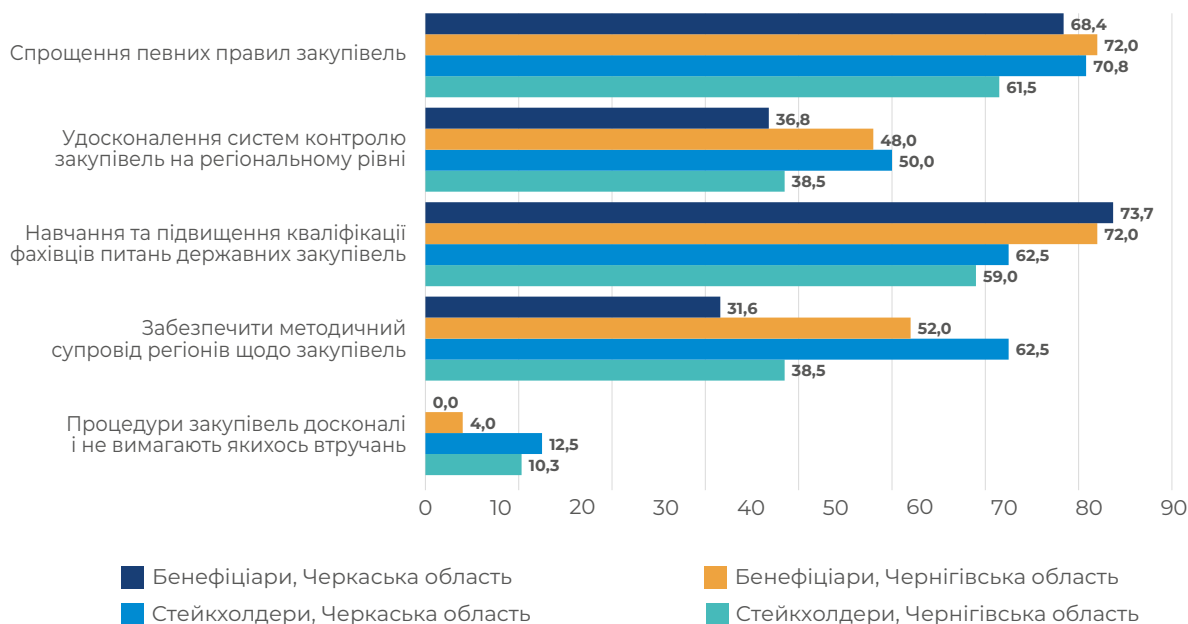


Не знаю
 Проблеми відсутні
 Скоріше відсутні
 Десь посередині
 Скоріше наявні
 Наявні проблеми

Щодо можливих шляхів поліпшення процедури публічних закупівель, то стейкхолдери і бенефіціари у своїх відповідях зайняли приблизно однакову позицію.

Вона полягає в тому, по-перше, що процедури закупівель мають бути удосконалені, передусім це стосується спрощення певних правил закупівель (так вважає 61,5-72,0%). По-друге, необхідно проводити навчання та підвищувати кваліфікації фахівців з питань державних закупівель (так висловились 59-73,7%). Причому позиція різних груп бенефіціарів з цього питання, які їх надавали, майже не відрізняється.

РИСУНОК 64. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської та Черкаської областей основних проблем управління публічними закупівлями, % опитаних



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Закупівлі мають вирішальне значення для публічних інвестицій, адже від їх правильної організації і проведення залежить не тільки оптимізація публічних коштів, але і отримані результати від вкладених публічних інвестицій.
- На думку більшості опитаних стейкхолдерів та значної частини бенефіціарів в обох областях процедури закупівель у сфері публічного інвестування є загальнодоступними і конкурентними. Водночас частина представників як стейкхолдерів, так і бенефіціарів вважають, що має місце встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель і на регіональному, і на місцевому рівнях.
- Публікації оголошення про тендери на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі та інформації про результати тендерів загалом задовольняють як громадськість, так і учасників тендерних закупівель.
- У більшості працівників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади обласного рівня здебільшого достатньо компетенцій для проведення закупівель за публічні кошти, однак респонденти вказали на низьку інституційну спроможність, брак кваліфікації та компетенції приблизно третини персоналу, який є відповідальним за їх проведення.

9.4. Прогалини (проблемні питання)

Загалом процедури проведення державних закупівель в нормовані. Проте, в реальних умовах є окремі прогалини які знижують ефективність тендерних процедур закупівель.

Зговір учасників ринку закупівель

На місцевому та регіональному рівнях, часто є досить обмежене коло виконавців на певні види робіт, що веде до досягнення між ними домовленостей про розподіл переможців у закупівлях через узгодження цінових пропозицій між собою. За умови появи іншого гравця на цьому ринку, учасники звертаються до Антимонопольного комітету і часто досягають скасування результатів торгів, що ускладнює реалізацію закупівлі у бюджетний період.

Встановлення дискримінаційних обмежень чи переваг у тендерній документації (свідомо чи не свідомо)

Досить часто тендерна документація випикується надто детально і містить певні вимоги, які дають перевагу певному учаснику закупівель перед іншими. В основному це здійснюється свідомо, але бувають випадки, коли така ситуація виникає через некомпетентність осіб, відповідальних за формування вимог до закупівлі, які копіюють такі вимоги із тендерної документації попередніх закупівель, що призводить до придбання морально застарілих устаткування чи техніки.

Надмірність адміністративних процедур та відбір переможця за одним показником – ціни, часто веде до неможливості отримання планованого результату

Складність та надмірність адміністративних процедур створюють можливість зловживань ними з боку учасників тендерів, які не стали його переможцями, внаслідок чого переноситься термін прийняття рішень щодо переможця, що створює додаткові ризики для публічних інвестицій. Недобросовісний учасник, часом свідомо виставляє дуже низьку ціну, розпочинає будівництво, а потім ставить замовника перед фактом неможливості завершення робіт без додаткового фінансування.

Має місце встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному та місцевому рівнях

Попри формально рівний доступ до закупівель всіх наявних категорій суб'єктів господарювання на практиці у малого бізнесу та мікропідприємств і фізичних осіб-підприємців значно менші можливості участі у публічних закупівлях, ніж у великого та середнього бізнесу.

Брак досвіду та професійних знань у фахівців новостворених територіальних громад у сфері закупівель

Для працівників територіальних громад діяльність закупівельника є новим аспектом в роботі. Брак професійної спроможності та брак стимулів на особистому рівні (зазвичай проведення закупівель є додатковим неоплачуваним завданням, наприклад, головний бухгалтер в ОТГ і проводить відкриті торги), часто призводить до проведення простіших та швидших (але не завжди кращих) процедур з гарантуванням найкращого поєднання ціни та якості в рамках електронного аукціону.

9.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Передбачити у законодавстві запобіжники, що ускладнюють можливості для неправомірного скасування результатів торгів. Передбачити можливості переговорних процедур щодо окремих закупівель у разі відсутності достатньої конкуренції на ринку таких товарів чи послуг.
2. Підготувати методику перевірки тендерної документації на наявність необґрунтованих обмежень чи переваг та розробити відповідне програмне забезпечення для проведення такої перевірки автоматично при поданні документації для торгів.
3. Спростити та удосконалити адміністративні процедури закупівель з урахуванням їх надмірності адміністративних та в контексті унеможливлення запрограмованих зловживань з боку окремих учасників тендерів, зацікавлених у затягуванні термінів прийняття рішень.
4. Запровадити на місцевому рівні можливість проведення закупівель кількома територіальними громадами однотипних товарів чи послуг для економії на масштабі.
5. Передбачити для певних видів закупівель спрощені процедури, які вирівнюють можливості участі у торгах малого, середнього та великого бізнесу.

На обласному та місцевому рівнях

1. На субнаціональному рівні, з метою недопущення недоброчесності забезпечити прозорість усього циклу закупівель, їх професіоналізацію, а також чіткі механізми підзвітності та громадського контролю.
2. Зробити інформацію про виділення коштів на публічні інвестиції і результати публічних закупівель прозорою загальнодоступною.
3. Вдосконалювати інструменти електронного врядування для спрощення та гармонізації практики закупівель на регіональному та місцевому рівнях.
4. Запровадити систему постійного навчання службовців з метою зростання спроможності та досягнення вищої професіоналізації закупівель.
5. Визначити ОМС із найнижчою спроможністю у сфері закупівель та надавати їм необхідну методичну підтримку.



СПРОМОЖНІСТЬ 10.

Розробити та використовувати систему моніторингу показників на реалістичних засадах, яка б стимулювала досягнення цілей

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Існує система показників оцінки результативності реалізації стратегій/програм/проектів як інструмент моніторингу реалізації публічного інвестування в регіоні/громаді.
- Система моніторингу сприяє вчасному та достовірному звітуванню про бюджетні видатки на реалізацію інвестиційних проектів за публічні кошти та результати діяльності органів публічної влади.
- Система індикаторів включає показники продуктів та результатів стратегій/програм/інвестиційних проектів.
- Показники моніторингу прив'язані до вимірюваних цілей стратегій/програм/проектів.

10.1. Міжнародний досвід¹⁰⁴

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб зосередитись на цілях інвестицій та переслідувати їх протягом всього інвестиційного циклу на всіх рівнях врядування

Органи влади повинні розробити стратегію публічних інвестицій, орієнтовану на конкретні результати та ефективність інвестицій протягом усього циклу. Критерії оцінювання та моніторингу повинні бути визначені на ранніх етапах розробки політики для розподілу необхідних ресурсів та підготовки відповідних даних. Це особливо актуально сьогодні, коли органам врядування необхідно більш гнучко реагувати на мега-тенденції та пов'язані з ними ризики і наслідки.

Щоб здійснювати моніторинг реалізації проектів

Зосередження уваги на результатах діяльності за допомогою механізмів моніторингу та оцінювання, включаючи чітку систему показників, підвищує ефективність і результативність публічних інвестицій на різних етапах інвестиційного циклу. Це досягається шляхом співставлення цілей і результатів політики та шляхом розкриття інформації, яка повинна використовуватися для прийняття рішень щодо інвестицій на наступних етапах, протягом усього інвестиційного циклу. Однак встановити стандарти оцінювання і використовувати результати оцінювання у майбутніх заходах не завжди просто. Крім відповідних спромож-

¹⁰⁴ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

ностей, моніторинг та оцінювання політики передбачають додаткові витрати, які мають врівноважуватися із необхідністю забезпечення ефективності.

Щоб пристосовуватися до мінливих пріоритетів і контекстів протягом всього процесу реалізації інвестицій

НОРВЕГІЯ

Норвезька система KOSTRA – це електронна система звітності муніципалітетів і округів. У ній публікуються вхідні та вихідні показники щодо місцевих публічних послуг та фінансів, а також оприлюднюються дані про пріоритети, продуктивність та потреби муніципалітету. У системі KOSTRA об'єднується інформація щодо рахунків місцевих органів влади, статистики послуг та статистики населення. Вона включає в себе показники надання послуг, охоплення послугами, потреб, якості та ефективності. Ця інформація доступна в Інтернеті, вона полегшує детальне порівняння ефективності роботи місцевих органів влади. Дані системи KOSTRA часто використовуються самими місцевими органами влади, а також засобами масової інформації та дослідниками. Ця система допомагає здійснювати порівняння муніципалітетів, а значить, сприяє спільному навчанню через порівняння.

ПОРТУГАЛІЯ

Португалія розробила Зведений індекс регіонального розвитку (ISDR) для моніторингу регіонального розвитку та організованого інформування як громадян, так і політиків про прогрес, досягнутий з питань розвитку. Індекс ISDR базується на концепції широкого тлумачення розвитку, що охоплює конкурентоспроможність, згуртованість і якість навколишнього середовища. Індекс ISDR виходить щороку з 2010 року – його видає Португальська національна статистична система. У Законі про місцеві фінанси передбачено надання об'єднанням муніципалітетів субсидії від центрального уряду в залежності від рівня регіональних показників, відображених у індексі ISDR.

ТУРЕЧЧИНА

У Туреччині з 2017 року агентства регіонального розвитку (APP) розробляють «програми, орієнтовані на результат». Ці середньострокові програми включають вимірювані цільові показники результатів і продуктів відповідно до Регіональних Планів. Вони базуються на відповідній аналітиці, підготовленій у співпраці з профільними установами, включають підпрограми, проекти та заходи, спрямовані на досягнення результатів розвитку в конкретному секторі чи тематичному напрямку, з метою досягнення стратегічних цілей розвитку.

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

З метою підвищення уваги до кінцевих результатів і посилення підзвітності за результати діяльності установ федерального уряду Закон про ефективність і результати роботи органів врядування вимагає, щоб установи визначали невелику кількість пріоритетних цілей. Щорічно до Конгресу подається звіт про результати роботи, який також публікується онлайн.

Першою критично важливою необхідністю для ефективного моніторингу діяльності в сфері субнаціональних публічних інвестицій є добре розроблена система моніторингу з обмеженою кількістю показників, що пов'язані з регіональними та національними цілями. Система моніторингу повинна сприяти надійному та

своєчасному звітуванню про витрати та результати діяльності. Показники повинні бути відповідними (пов'язаними з національними та регіональними цілями), адекватними (вимірювати саме те, що цікавить), надійними та корисними (забезпечувати ефективну інформацію для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та політиків). Система моніторингу публічних інвестицій може бути громіздкою, і як результат трудомісткою і дорогою в управлінні. Тому важливо підкреслити значення цілеспрямованого набору показників, що забезпечує корисну інформацію для прийняття управлінських рішень.

Оскільки інвестиційний портфель відрізняється залежно від регіону, відстежувані показники також повинні відрізнятися, відображаючи вибір політики, цілі та рішення щодо програмування. Необхідність узагальнення та порівняння даних по горизонталі на різних рівнях управління може бути полегшена шляхом заохочення місцевих та регіональних суб'єктів адаптувати свою моніторингову діяльність під їх інвестиційний портфель, вибираючи з меню показників зі стандартизованими визначеннями та вимагаючи загального базового набору показників. Для зміцнення правильного розуміння та прихильності до здійснення моніторингу, меню показників слід спільно розробляти субнаціональними, національними та наднаціональними суб'єктами, які звітують, контролюють і використовують результати системи показників. Остаточний вибір показників повинен включати показники ресурсів, процесу, результатів та впливу.

Розробка та управління інвестиційним портфелем, орієнтованим на результати, також вимагає від субнаціональних органів влади встановлення цільових показників. Це передбачає визначення, які показники повинні бути пов'язані з якими цілями, встановлення базових значень, встановлення цільових показників, встановлення часових рамок для вимірювання та складання звітності і визначення того, як буде забезпечена відповідальність за досягнення цілей – так, щоб мінімізувати спотворення, які часто виникають в системах моніторингу. Моніторинг є відносно стандартною практикою у країнах та регіонах ОЕСР, включаючи використання показників результативності, а також фінансової інформації (тобто моніторинг виходить далеко за рамки простого фінансового аудиту). Однак, також очевидно, що оцінювання є менш налагодженим, ніж моніторинг, що означає, що потенціал таких показників для вдосконалення політики у майбутньому не повністю реалізований у багатьох країнах ОЕСР.

10.2. Аналіз законодавства

На даний час в сфері інформаційного забезпечення, моніторингу та оцінки державної регіональної політики в Україні діють такі нормативно-правові акти:

- Закон України «Про засади державної регіональної політики»;
- Постанови КМУ:
 - «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21 жовтня 2015 р. № 856;
 - «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» від 11 листопада 2015 р. № 931;
 - «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932;

- «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» від 21 грудня 2016 р. № 987 (дію зупинено до 01.01.2022 р. відповідно до постанови КМУ від 24 січня 2020 р. № 35 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій»);
- «Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 20 грудня 2017 р. № 1029.

Крім того, практично в кожному нормативно-правовому акті в будь якій сфері передбачено норму щодо необхідності здійснення моніторингу і оцінки запровадження політики, стратегії, програми або проєктів.

Тобто, формально законодавство унормовує моніторинг та оцінку як один з етапів управлінського циклу.

Загальні питання здійснення моніторингу реалізації державної регіональної політики врегульовані **статтею 23 закону «Про засади державної регіональної політики»**. Зокрема, законом встановлено:

1. Моніторинг реалізації державної регіональної політики проводиться шляхом установлення переліку відповідних індикаторів, відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу.
2. Перелік індикаторів визначається методикою проведення моніторингу реалізації державної регіональної політики, що затверджується Кабінетом Міністрів України.
3. Моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводиться шляхом збирання та аналізу показників, що характеризують стан реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади.
4. Моніторинг та оцінка результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводяться щороку центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, із залученням громадських об'єднань та наукових установ.
5. Порядок¹⁰⁵ проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації визначається Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856 затверджено

1) Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики¹⁰⁶ та 2) Методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики¹⁰⁷.

1. **Порядком проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики**¹⁰⁸ встановлено такі норми та визначення:

105 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF/paran8#n8>

106 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#n11>

107 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF/paran58#n58>

108 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#n11>

- **Моніторинг** – це періодичне відстеження відповідних індикаторів на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій, органів місцевого самоврядування.
 - **Оцінка** – процес проведення на підставі даних моніторингу оцінювання результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями.
 - **Мета моніторингу** – спостереження за процесом реалізації державної регіональної політики, виявлення проблем розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій у сфері регіонального розвитку.
 - **Моніторинг реалізації державної регіональної політики** проводиться шляхом визначення переліку відповідних індикаторів (показників), відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу.
 - **Типи моніторингу:**
 - моніторинг виконання індикаторів (показників) цілей документів, які визначають державну регіональну політику;

Довідка: до цієї категорії документів відповідно до закону «Про засади державної регіональної політики» віднесені, зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку України та План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України. Питання проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів врегульовані Постановою КМУ № 931 від 11 листопада 2015 р.
 - моніторинг соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Довідка: Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів проводиться шляхом здійснення розрахунків рейтингової оцінки (ранжування) регіонів за кожним напрямом визначених показників та розрахунку інтегральної рейтингової оцінки кожного регіону в цілому за всіма напрямами.
 - Періодичність проведення моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів:
 - щокварталу – за переліком з 27 показників;
 - щороку – за переліком з 64 показників.
 - Джерела інформації: Держстат, інші центральні органи виконавчої влади.
 - Оприлюднення інформації: Мінрегіон оприлюднює результати моніторингу та щоквартальної і щорічної оцінки на своєму офіційному веб-сайті.
- 2. Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики**¹⁰⁹ встановлює процедуру щоквартального та щорічного рейтингування регіонів за відповідним набором показників, зокрема:
- Рейтингова оцінка проводиться шляхом порівняння відхилення значень показників за кожним конкретним регіоном від їх найкращих значень за регіонами за відповідний (звітний) період та відповідне ранжування регіонів від 1-го до 27-го місця.
 - Інтегральна рейтингова оцінка проводиться на основі підрахунку відносних

109 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF/paran58#n58>

відхилень показників кожного регіону від максимальних та мінімальних значень таких показників інших регіонів.

Постановою КМУ від 11 листопада 2015 р. № 931 затверджено Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації¹¹⁰, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів.

Зазначений Порядок визначає механізм розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України (далі – Стратегія) і плану заходів з її реалізації (далі – план заходів), а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії і виконання плану заходів.

Зокрема, ним встановлено, що: результати реалізації Стратегії визначаються на підставі проведення моніторингу виконання плану заходів шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів оцінки результативності виконання завдань і плану заходів з їх прогнозними значеннями.

Моніторинг виконання плану заходів проводиться Мінрегіоном із залученням громадських об'єднань та наукових установ на підставі даних офіційної статистики, інформації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Учасниками моніторингу є центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, які визначені планом заходів відповідальними за виконання завдань Стратегії. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за виконання завдань Стратегії:

- затверджують власні плани роботи з виконання завдань Стратегії згідно з встановленою формою (додаток 1¹¹¹ до Порядку);
- аналізують стан виконання плану роботи з виконання завдань Стратегії та щопівроку подають Мінрегіону затверджений звіт про виконання завдань Стратегії за встановленою формою (додаток 2¹¹² до Порядку), а також аналітичну записку про основні результати, досягнуті у звітному періоді, з поясненням позитивних та негативних факторів, що вплинули на виконання завдань Стратегії.

Періодичність проведення моніторингу: щопівроку – для центральних органів виконавчої влади, облдержадміністрацій; щороку – до 15 травня для Мінрегіону.

Джерелами інформації для здійснення моніторингу є центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.05.2015 № 932 визначено механізм розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, зокрема на засадах смарт-спеціалізації.

Цей нормативно-правовий акт визначає 2 види моніторингу для оцінювання результатів реалізації регіональної стратегії, а саме, моніторинг:

- стану виконання плану заходів шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів оцінки результативності виконання завдань і їх прогнозних значень;

110 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#n8>

111 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#n56>

112 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#n58>

- динаміки зміни значень показників, що застосовуються для розрахунку індексів конкурентоспроможності регіону та регіонального людського розвитку.

Зазначений порядок встановлює, що проведення моніторингу і оцінки результативності реалізації регіональних стратегій та виконання планів заходів здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями на основі звітів відповідальних за виконання проєктів регіонального розвитку, визначених планом заходів, і включає:

- підготовку щокварталу звіту про результати реалізації проєктів регіонального розвитку, визначених планом заходів, за відповідний період за встановленою формою;
- підготовку щороку звіту про результати проведення моніторингу виконання плану заходів за відповідний період за встановленою формою та звіту з оцінки результативності реалізації регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації.

Форма щоквартального звіту про результати реалізації проєктів регіонального розвитку, визначених планом заходів та Форма звіту про результати проведення моніторингу виконання плану заходів за структурою є фактично ідентичними та відображають за своєю суттю не стільки моніторинг результативності виконання стратегії регіонального розвитку, скільки стан фінансування та освоєння коштів на реалізацію проєктів, що включені до складу плану заходів.

Другий вид моніторингу передбачає відстеження динаміки та аналіз статистичних показників встановлених в регіональних стратегіях розвитку за окремим переліком. Більш детальний аналіз практики застосування зазначеного порядку наведено в розділі нижче за текстом.

10.3. Аналіз практик публічного інвестування

1. Моніторинг та оцінка регіональних стратегій розвитку в обласних державних адміністраціях здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.05.2015 № 932.

Відповідно до зазначеного урядового рішення на сайтах обласних державних адміністрацій **щоквартально** розміщується відповідний звіт про результати реалізації проєктів регіонального розвитку, визначених планом заходів, за відповідний період за встановленою формою (**додаток 10.1**); а щорічно – готується звіт про результати проведення моніторингу виконання плану заходів за відповідний період за формою згідно з **додатком 10.2** та звіт з оцінки результативності реалізації регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації (далі – звіт з оцінки результативності), який вноситься на затвердження сесії обласної ради і розміщується на сайті ОДА.

Форми згаданих щоквартального та щорічного звітів практично ідентичні та містять такі показники:

- **Показники фінансування проєктів, зокрема:**
 - Фактична сума підписаних договорів (контрактів) у звітному періоді;
 - Сума вибраних коштів у звітному періоді;
 - Сума вибраних коштів з початку реалізації проєкту.

■ **Індикатори (показники) результативності реалізації проєкту містять таку інформацію:**

- Найменування індикатора (показника);
- Одиниця виміру;
- Прогнозоване значення;
- Фактичне значення;
- Відхилення (+/-).

Окремо в формах звітів передбачені такі рубрики:

- Стан реалізації проєкту/плану заходів (з порівняльною оцінкою фактично виконаного і запланованого);
- Проблемні питання, їх вплив на реалізацію проєкту/плану заходів (з поясненням причини їх виникнення та зазначенням механізму вирішення).

Відповідні звіти за період 2016–2020 роки розміщені на сайті Чернігівської обласної державної адміністрації та доступні за посиланням¹¹³, звіти Черкаської обласної державної адміністрації також розміщені на офіційному сайті та доступні за посиланням¹¹⁴.

На відміну від першого, другий тип моніторингу здійснюється відповідно до встановлених в кожній з регіональних стратегій розвитку (РСР) переліків контекстних показників, що характеризують загальний стан різних сфер розвитку відповідного регіону.

Так, наприклад, Перелік ключових показників для заключного звіту з реалізації Стратегії розвитку Черкаської області на 2021–2027 роки містить 27 показників, які не ув'язані із стратегічними і операційними цілями та завданнями. Зазначені показники не містять індикаторів виміру в базовому році та прогнозованих цільових значень та мають вигляд простого переліку статистичних показників, зокрема:

1. Валовий регіональний продукт (у фактичних цінах), млрд грн.
2. Доходи населення, млрд грн.
3. Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн грн.
4. Обсяг капітальних інвестицій, млн грн.
5. Обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на одну особу, грн.
6. Обсяг іноземних інвестицій наростаючим підсумком, млн дол. США.
7. Обсяг залучених іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу, дол. США.
8. Обсяг експорту товарів, млн дол. США.
9. Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення, од.
10. Кількість середніх підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення, од.
11. Кількість інноваційно активних закладів вищої освіти, од.
12. Щільність автомобільних доріг загального користування державного значення з твердим покриттям в регіоні, км шляхів на 1 тис. кв. км території.
13. Середньомісячна заробітна плата (номінальна), грн.
14. Чисельність наявного населення на 1 січня, тис. осіб.
15. Малюкова смертність (на 1000 народжених живими).
16. Материнська смертність (на 100 тис. народжених живими).
17. Охоплення дітей дошкільними навчальними закладами (міська місцевість), %.

113 <http://cg.gov.ua/index.php?id=12358&tp=1>

114 <https://ck-oda.gov.ua/zvity-pro-realizatsiyu-stratehiji-rozvytku-cherkaskoji-oblasti/>

18. Охоплення дітей дошкільними навчальними закладами (сільська місцевість), %.
19. Обсяги викидів шкідливих речовин у розрахунку на одну особу, кг.
20. Рівень безробіття у віці 15-70 років за методологією Міжнародної організації праці, %.
21. Площа земель природно-заповідного фонду, тис. га.
22. Питома вага площі природно-заповідного фонду до площі адміністративно-територіальної одиниці, %.
23. Темп зростання (зменшення) обсягу прийнятого в експлуатацію житла, % до попереднього року.
24. Частка обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з альтернативних видів палива або відновлюваних джерел енергії, %.
25. Рівень охоплення соціальними послугами осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, % до загальної кількості таких осіб.
26. Частка міських домогосподарств, які мають доступ до Інтернету, %.
27. Частка сільських домогосподарств, які мають доступ до Інтернету, %.

Слід зазначити, що кожна стратегічна ціль в зазначеній РСР має певний набір очікуваних результатів (без відповідних вимірюваних індикаторів результативності), а кожна операційна ціль містить окремі переліки очікуваних результатів та індикаторів (без встановлених відповідних базових та цільових значень), які не пов'язані між собою. Загальна кількість індикаторів за операційними цілями становить 155 індикаторів (Табл. 8). Це унеможлиблює здійснення моніторингу та оцінки прогресу в досягненні результатів відповідних стратегічних та операційних цілей.

ТАБЛИЦЯ 8. Розподіл індикаторів за операційними цілями Стратегії розвитку Черкаської області на 2021–2027 роки

	Операційна ціль 1.1	Операційна ціль 1.2	Операційна ціль 1.3	Операційна ціль 1.4	Разом
	Розвиток підприємницьких ініціатив та бізнес екосистем	Інтернаціоналізація бізнесу	Маркетинг і брендинг територій	Розвиток інноваційного сектору в економіці регіону	
Очік. результати, од.	6	6	5	4	21
Індикатори, од.	6	8	6	5	25
	Операційна ціль С.1.1	Операційна ціль С.1.2	Операційна ціль С.1.3	Операційна ціль С.2.1.	Разом
	Технології переробки сільськогосподарської продукції	Технології просування сільськогосподарської продукції	Якість та безпека харчових продуктів	Інновації інформаційно-комунікаційних технологій в секторі регіональної економіки	
Очік. результати, од.	7	6	9	8	30
Індикатори, од.	8	9	8	8	33

	Операційна ціль 2.1	Операційна ціль 2.2	Операційна ціль 2.3	Операційна ціль 2.4	Разом
	Висока якість управлінських кадрів	Якісна система освіти	Ефективна система охорони здоров'я	Посилення регіональної згуртованості та взаємодії	
Очік. результати, од.	6	14	5	12	37
Індикатори, од.	5	11	6	19	41
	Операційна ціль 3.1	Операційна ціль 3.2	Операційна ціль 3.3	Операційна ціль 3.4	Разом
	Екологічна безпека та збереження довкілля	Безпека населення та територій	Розвиток і модернізація інфраструктури	Просторовий розвиток та цифрова трансформація регіону	
Очік. результати, од.	11	13	27	7	58
Індикатори, од.	12	6	30	7	56
Всього результатів, од.					146
Всього індикаторів, од.					155

Дещо іншим є підхід Чернігівської обласної державної адміністрації до визначення індикаторів результативності для моніторингу і оцінки реалізації Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року. В тексті зазначеної стратегії кожна оперативна ціль передбачає визначення очікуваних результатів без вимірюваних індикаторів результативності. Натомість, встановлені індикатори (показники) оцінювання результативності реалізації Стратегії за стратегічними цілями без визначених вимірюваних значень досягнення результату. Значення індикаторів (показників) результативності Стратегії містяться у Плані заходів з реалізації Стратегії у 2021–2023 роках¹¹⁵.

2. Моніторинг стану реалізації в Черкаській та Чернігівській областях інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, які фінансуються за кошти ДФРР, відповідно до постанови КМУ від 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» проводять:

- заявники інвестиційних програм і проєктів (обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку) шляхом порівняння фактичних строків виконання і показників результативності виконання заходу інвестиційної програми (проєкту) з плановими та оцінки ступеня їх відхилення від запланованих.

Заявник щокварталу до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, оприлюднює на відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону звіт про виконання заходів інвестиційної програми (проєкту) згідно за такою формою (Табл. 9) разом з фотографіями, на яких зафіксований стан реалізації інвестиційної програми (проєкту), та узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті за звітний період.

¹¹⁵ http://cg.gov.ua/web_docs/1/2019/04/docs/%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D_2021-2023_%D0%9E%D0%9A.pdf

ТАБЛИЦЯ 9. Форма Мінрегіону щодо звіту про виконання заходів інвестиційної програми (проєкту)

ЗВІТ
про виконання заходів інвестиційної програми (проєкту)
 за 20___ рік (квартал)
 _____найменування програми (проєкту)

Відповідальний виконавець _____

Найменування заходу	Строк виконання		Джерела фінансування у звітному періоді	Сума касових видатків		Показники результативності виконання заходу		Стан виконання заходу з порівняльною оцінкою фактично виконаного і планованого обсягу	Проблемні питання та стан їх вирішення з поясненням причини виникнення та зазначенням механізму вирішення	
	Плановий	Фактичний		Плановий	Фактичний	Планові	Фактичні			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Загальна вартість програми (проєкту) _____ тис. грн.

- розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, які щомісяця до 15 числа подають за встановленою Мінрегіоном формою Мінрегіону, Мінекономіки та Мінфіну, а в Донецькій та Луганській областях також Мінреінтеграції інформацію про використання бюджетних коштів (Табл. 10), а також забезпечують інформування населення щодо залучення бюджетних коштів для фінансування таких програм і проєктів шляхом розміщення відповідних інформаційних табличок (наклейок).

ТАБЛИЦЯ 10. Форма Мінрегіону щодо надання інформації про використання коштів державного фонду регіонального розвитку

**Інформація про використання коштів державного фонду регіонального розвитку
за бюджетною програмою КПКВК 2761070**

**(Відповідно до постанови КМУ від 18.03.2015 № 196 (із змінами)
станом на 1 _____ 2020 року**

№ п/п	Найменування проекту та його місцезнаходження, вид робіт	Рік початку і закінчення будівництва	2020												По об'єктах, роботи на яких повністю завершені/заходах, які реалізовані	Дата та номер Сертифікату або Декларації про готовність об'єкта до експлуатації (накладної або договору для небудівельних проєктів)**
			За рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (розпорядження КМУ від 26 лютого 2020 р. № 211-р)			За рахунок місцевих бюджетів			За рахунок інших джерел фінансування			Дата прийняття в експлуатацію об'єкта*				
			передбачено	отримано асигнувань	проведено касових видатків	фактично виконано робіт (фактичні видатки)	заборгованість за фактично виконані роботи	передбачено	проведено касових видатків	фактично виконано робіт	проведено касових видатків		фактично виконано робіт			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ВСЬОГО																
з них нерозподілений залишок																

Загальна вартість програми (проєкту) _____ тис. грн.

Аналіз звітів Черкаської та Чернігівської облдержадміністрацій про результати проведення моніторингу виконання планів заходів за відповідний період та з оцінки результативності реалізації регіональних стратегій та планів заходів з їх реалізації, а також звітів про використання коштів Державного фонду регіонального розвитку засвідчив:

- моніторинг і оцінка результативності регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, відповідно до постанови КМУ від 11.05.2015 № 932, здійснюється фактично на основі відстеження показників стану фінансування окремих проєктів регіонального розвитку, що спрямовані на реалізацію певних стратегічних та оперативних цілей регіональних стратегій розвитку;
- для визначення результативності реалізації проєктів використовуються кількісні індикатори (показники) продукту, які характеризують кількість та тип робіт і послуг, вироблених у процесі реалізації проєкту (заходів) та їх безпосередніх користувачів (наприклад: кількість проведених семінарів та їх учасників; кількість наданих консультацій; кількість побудованих (реконструйованих) об'єктів; протяжність доріг тощо). Одночасно, під час підготовки паспортів бюджетних програм та звітування про їх виконання відповідно до наказу Міністерства фінансів від 29.12.2002 № 1098 структурні підрозділи облдержадміністрацій визначають показники результативності за кожним завданням програми, а саме: показники затрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості. Приклад паспорта бюджетної програми «Співфінансування інвестиційних проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» наведений в додатку 10.3.
- форма проєктної пропозиції (ТЗ) на проєкти, впровадження яких має важливе значення для успішного виконання планів реалізації та регіональних стратегій розвитку Черкаської та Чернігівської областей передбачає визначення очікуваних результатів від реалізації кожного з проєктів, але результати на практиці мають описовий характер (наприклад, збільшення обсягів залучення інвестицій в економіку області; зміни в географічній структурі зовнішньої торгівлі області; формування позитивного інвестиційного іміджу області; зростання бізнес-активності в області; збільшення кількості реалізованих інвестиційних проєктів на території області) без встановлення цільових вимірюваних індикаторів результату (наслідків та впливу на основні групи бенефіціарів від реалізації проєкту/програми);
- затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 № 80 форма технічного завдання на інвестиційну програму, проєкт регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку передбачає обрахунок очікуваних кількісних та якісних результатів (але без чітких пояснень, які саме показники мають бути обраховані та в який спосіб). Отже, розробник самостійно визначає результати реалізації проєкту, що в підсумку спричиняє переважно їх загально описовий характер без вимірюваних індикаторів;
- форма інвестиційної програми, проєкту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, що також затверджена вищевказаним наказом, є більш змістовною та передбачає окремий розділ «2.5. Очікувані результати проєкту», до якого пропонується включити таку інформацію:
 - короткотривалі та перспективні наслідки реалізації проєкту;
 - сформулювати прогнозні дані та показники, яким чином реалізація проєкту покращить наявну ситуацію для цільових груп;
 - сталість результатів проєкту: а) фінансова сталість; б) інституційна сталість; в) політична сталість.

ТАБЛИЦЯ 11. Форма інвестиційної програми, проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку

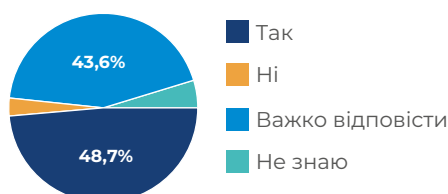
Показники успішності проекту	Значення показників станом на початок проекту	Значення показників станом на завершення бюджетного року						Джерела інформації про показники
		1 рік проекту	2 рік проекту (за наявності)	3 рік проекту (за наявності)	1 рік після завершення проекту	2 рік після завершення проекту	3 рік після завершення проекту	

Слід зазначити, що всі перелічені форми звітності за результатами моніторингу та оцінки виконання регіональних стратегій розвитку та Плану з їх реалізації базуються на показниках реалізації інвестиційних програм та проектів, форми та показники результативності яких не узгоджуються між собою.

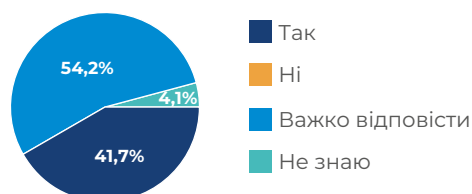
Думка стейкхолдерів щодо того, чи проводиться моніторинг та оцінювання публічних інвестиційних проектів в обох регіонах розділилась приблизно порівну. Чернігівчани (48,7% – переважно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, частина територіальних органів ЦОБВ, окремих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій) вважають, що система моніторингу показників використовується в діяльності органів влади. Водночас тих, хто заперечує це, не знають про існування такої системи, або ж не змогли відповісти на дане питання виявилось 51,3% (Агенція регіонального розвитку, організації та інституції з розвитку бізнесу, навчальні та дослідницькі інституції, організації громадянського суспільства, а також частина представників владних інституцій). У Черкаській області стосовно моніторингу ствердно відповіли 41,3% опитаних (переважно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій, а також частина органів місцевого самоврядування), водночас 58,7% (всі інші інституції, які брали участь в опитуванні, а також частина органів місцевого самоврядування та територіальний орган ЦОБВ) не знають про існування системи моніторингу або ж не змогли відповісти на це питання.

РИСУНОК 65. Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо проведення моніторингу та оцінювання публічних інвестиційних проектів, % опитаних

Чернігівська область



Черкаська область

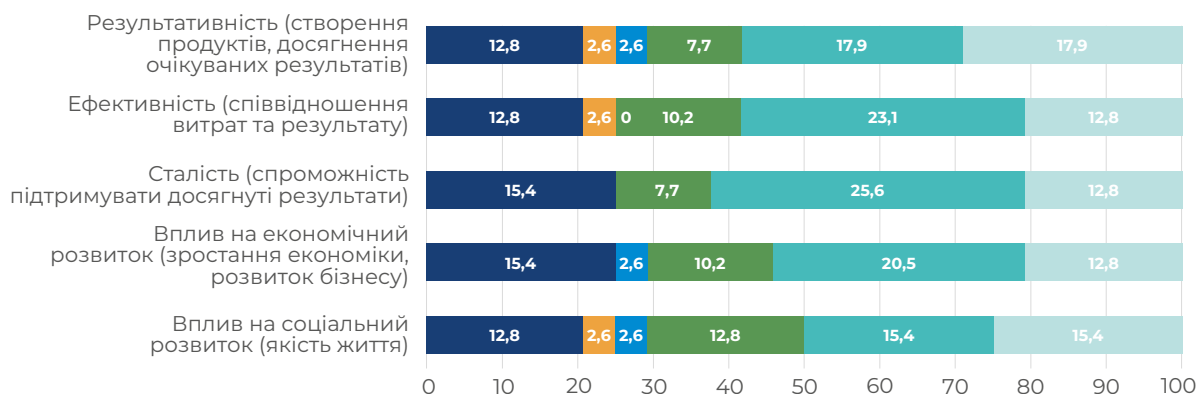


Слід зазначити, що стейкхолдери (чернігівчани та черкащани відповідно), які стверджують про існування системи моніторингу, засвідчили, що вона включає такі групи показників:

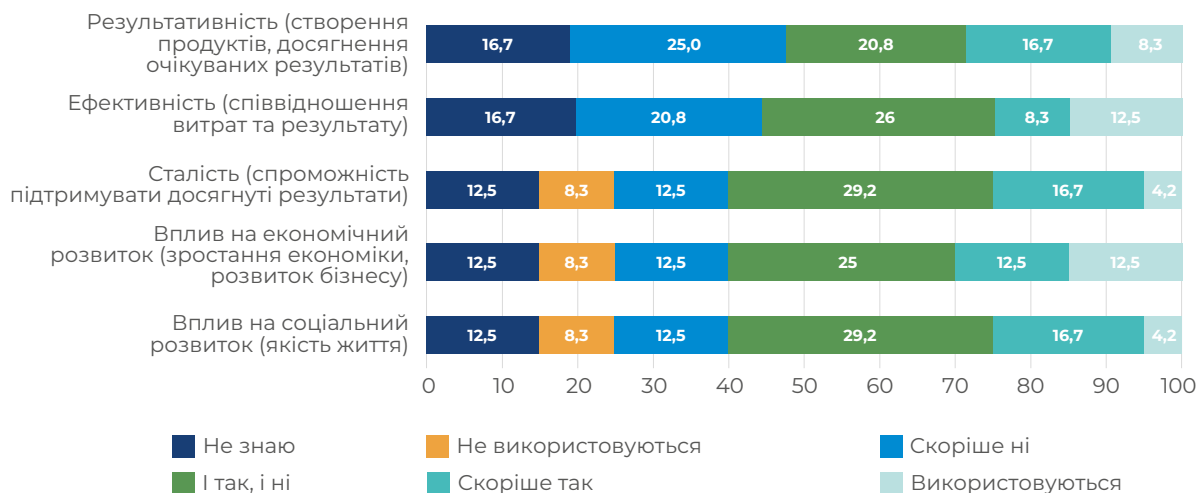
1. Результативність (35,9% та 25,0%).
2. Ефективність (35,9% та 20,8%).
3. Сталість (38,5% та 20,8%).
4. Вплив на економічний розвиток (33,3% та 25,0%).
5. Якість життя або вплив на соціальний розвиток (30,8% та 20,8%).

РИСУНОК 66. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо існування системи моніторингу, яка включає певні групи показників, % опитаних*

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



Слід зазначити, що певна неузгодженість у відповідях стейкхолдерів обох регіонів (щодо моніторингу та його наповнення) може свідчити про надто спрощене розуміння системи моніторингу.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

Думка учасників опитування щодо того, чи проводиться моніторинг та оцінювання публічних інвестиційних проєктів в обох регіонах є доволі суперечливою. Близько половини респондентів взагалі ставить під сумнів існування системи моніторингу, як такої. На офіційних сайтах ОДА немає повноцінної систематизованої інформації щодо публічних інвестицій. Як правило, подається описова інформація лише про успішні проєкти (наприклад, «Велике будівництво»).

10.4. Проблемні питання (прогалини)

В Україні діє ціла система нормативного регулювання щодо стратегічного планування та інвестування проєктів регіонального розвитку, яка передбачає досить багато різних форм, етапів, звітів моніторингу виконання документів політики та результатів їх реалізації. Проте, у порівнянні з міжнародним досвідом і реальними потребами у моніторингу для відповідного коригування політики, українська система моніторингу має низку прогалин, які не дають змоги досягти необхідної ефективності.

Дуже не ефективна регіональна і відсутня місцева статистика

Система статистичних спостережень в Україні не задовольняє потребам отримання об'єктивних показників для аналізу ситуації у регіоні, як при підготовці стратегічних документів, так і при здійсненні моніторингу їх виконання. Місцева статистика відсутня, як така.

Моніторинг здійснюється за надмірною кількістю показників, які часто не дають можливостей оцінити реальні зміни у регіоні від реалізації стратегій та публічного інвестування

Для цілей моніторингу не беруться до уваги показники задоволеності жителів регіону змінами, що відбуваються. Для цього не передбачаються проведення досліджень. Оцінюються в першу чергу фінансові результати інвестиції – чи була вона освоєна вчасно і чи все із запланованого побудовано, відремонтовано. Моніторинг та оцінка довготривалого впливу не проводиться.

Практично в усіх стратегічних та програмних документах розділи, присвячені моніторингу та оцінці мають формальний характер

Значна частина показників для моніторингу та оцінки є контекстними або мають описовий характер та не прив'язані до вимірюваних цілей та завдань. Не передбачається додаткове збирання даних та їх комплексний аналіз для оцінки результативності інвестицій та стратегій.

Моніторинг та оцінка результативних показників стратегічних та програмних документів, як правило, не беруться до уваги для прийняття (коригування) відповідних управлінських рішень

Процедури управлінського реагування та прийняття відповідних рішень за результатами моніторингу і оцінки не встановлено. Виключенням є показники ресурсів (input), а саме, вартісні показники стану фінансування проєктів, в тому числі тих, що фінансуються з ДФРР, та освоєння публічних коштів, які відслідковуються щомісяця. За результатом моніторингу, за необхідності, вносять зміни до переліку інвестиційних проєктів з метою забезпечення фінансування та освоєння коштів ДФРР на відповідний рік в повному обсязі. Таким чином, найбільш поширеним для прийняття управлінських рішень є фінансовий моніторинг без ув'язки з індикаторами коротко-, середньо- та довгострокових результатів реалізації проєктів та їх впливу на бенефіціарів та розв'язання проблем розвитку регіонів.

Відсутні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій/програм/проєктів (на основі RBM), через відсутність відповідного правового регулювання та спроможності інституцій до такого моніторингу

Оскільки часто стратегічні планувальні документи не стають основою бюджетних документів, проекти, передбачені такими документами не фінансуються, відтак втрачається мотивація виконавців і щодо якісного моніторингу, оскільки потрібно зробити моніторинг того, що умовно реалізовується. Ця обставина обмежує спроможність фахівців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до ефективного управління, зокрема, управління публічними інвестиціями.

10.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Удосконалити систему статистичних спостережень, зорієнтувавши її на збирання показників, необхідних для стратегічного прогнозування та планування розвитку. В контексті нових підходів ДРП найбільш актуальними темами досліджень є згуртованість, функціональні території, демографічна ситуація на рівні громад, фінансові інструменти (на національному і субнаціональному рівнях). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 128, захід 3).
2. Розробити вимоги та затвердити нормативні рамки для формування системи місцевої статистики.
3. Підготувати методичні рекомендації щодо запровадження елементів місцевої статистики для територіальних громад до запровадження місцевої статистики на основі законодавства. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 130, захід 2).
4. Запровадити порівняльний аналіз регіонів за інтегрованими показниками (групами показників), що дозволяють здійснювати порівняння прогресу у їх розвитку на об'єктивній основі.
5. Розробити та впровадити показники моніторингу регіонального розвитку, які є актуальними (пов'язані з національними і регіональними цілями), ефективними (вимірюють відповідні моделі), надійними і корисними (надають інформацію, якою органи врядування і політики можуть скористатися за призначенням). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, пп. 123, 127, 128, захід 1).
6. Провести аналіз стратегій та інших документів на предмет адекватності показників для МіО (територіальний аналіз).
7. Запровадити в процесі моніторингу реалізації регіональних стратегій розвитку, проведення опитувань жителів регіону щодо розвитку регіону і вирішення питань, важливих для людини. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 122, захід 4).
8. Нормативно врегулювати мінімально-необхідні вимоги до офіційних інтернет ресурсів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розміщення та можливості простого пошуку результатів моніторингу виконання стратегічних, поточних, бюджетних планувальних документів.

9. Внести зміни у законодавство, що встановлює вимоги до стратегічних планувальних документів, проєктів, що фінансуються за публічні кошти, передбачивши зв'язок цілей, завдань, заходів із вимірюваними показниками, що визначаються для здійснення об'єктивного моніторингу. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, пп. 107, 127).
10. Запровадити на національному та регіональному рівнях систему візуалізації динаміки розвитку регіонів та територіальних громад у межах порівняльних груп, в т. ч. за типами територій. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 129).
11. Визначити механізми фінансового стимулювання регіонів (на основі обмеженої кількості показників) та територіальних громад, що демонструють кращі динаміки розвитку у своїх групах. Рекомендувати такий механізм ОДА.
12. Запровадити в практику публічного управління на всіх рівнях врядування методологію «Управління, орієнтоване на результат» (Results-Based Management, RBM) для чого: внести зміни до чинного законодавства; Регламенту Кабінету Міністрів України; затвердити методичні рекомендації RBM.
13. Розробити навчальний модуль «Управління, орієнтоване на результат» (Results-Based Management, RBM) та ввести в обов'язкові курси підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вивчення такого модулю. (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 116, захід 1).

На обласному та місцевому рівнях

1. Розробити типовий перелік статистичних показників та організувати їх збір і обробку у територіальних громадах для стратегічного (та просторового) прогнозування, планування (в т.ч. природних ресурсів, об'єктів культури та туризму, формування реєстрів домогосподарств тощо).
2. Рекомендації щодо формування прогнозів на основі інформації та супроводження процесу формування прогнозів.
3. Запровадити періодичне проведення навчань з працівниками структурних підрозділів ОДА та органів місцевого самоврядування, що опікуються стратегічним та бюджетним плануванням щодо систем моніторингу, показників, індикаторів, їх аналізу для прийняття рішень відповідними органами.
4. Передбачити в регламентах ОДА, обласних рад, рад територіальних громад, положення про перегляд планувальних документів на основі моніторингу їх виконання, з обґрунтуванням на цій основі нових рішень.
5. Запровадити навчання за навчальним модулем «RBM – управління орієнтоване на результат» на регіональному та місцевому рівнях. На основі цих підходів пропонувати переглянути програми та внести зміни.



СПРОМОЖНІСТЬ 11.

Проводити та використовувати регулярне оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post)

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Здійснюється «ex-post» оцінка результативності інвестиційних проєктів.
- Галузеві публічні інвестиційні витрати підлягають подальшій (ex-post) оцінці.
- Існують чіткі нормативні документи, що детально описують стандарти (ex-post) оцінювання реалізації інвестпроєктів за публічні кошти.

11.1. Міжнародний досвід¹¹⁶

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Постоцінювання може дати важливу інформацію для тих, хто визначає політику щодо впливу («результатів») інвестиційних рішень, їхнього внеску в економічний розвиток, а також про те, які рішення не спрацювали (або які сприяли синергії).

Настільки ж важливим, як стратегічне планування є на початку інвестиційного циклу, постоцінювання – наприкінці. Якісне оцінювання дозволяє політикам перевіряти досягнення очікуваних результатів, одночасно навчаючись підвищувати якість інвестиційних рішень в подальшому. Субнаціональні органи влади не мають проводити постоцінювання власними силами. Вони мають користуватися послугами незалежних організацій (наприклад, науково-дослідні організації, університети, консалтингові структури) з потенціалом для проведення оцінювання високої якості у відповідності з контрактом.

Виклики, пов'язані з постоцінювання певною мірою залежать від конкретних секторів про які йде мова. Дуже важливо, щоб оцінювання було якомога тісніше пов'язане з цілями інвестицій, які можуть охоплювати певну комбінацію зростання (обсягу виробництва чи зайнятості) або надання послуг (масштаб, ефективність). Наприклад, там, де йдеться про фізичну інфраструктуру, завдання полягає у визначенні реальних економічних наслідків (з точки зору потоків транспорту, впливу на торгівлю, доїзду на роботу тощо), а не, як це іноді, робиться припущення, що успіх досягнуто, якщо інфраструктурний проєкт завершено вчасно та в межах кошторису. Інвестиції в «м'яку» інфраструктуру (людський капітал, інноваційні системи) може бути ще важче оцінити, оскільки може знадобитися досить складний аналіз, щоб продемонструвати «додатковість» (тобто рівень активності, яка б не відбулася, якби інвестицію не було здійснено).

¹¹⁶ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

11.2. Аналіз законодавства

Ex-post оцінювання – це різновид оцінювання, що проводиться через кілька років після завершення реалізації стратегії/програми/проєкту. Оцінювання ex-post має на меті з'ясувати, які фактори вплинули на досягнення/недосягнення успіху, оцінити сталість результатів та впливу стратегії/програми/проєкту, а також надати рекомендації для майбутніх стратегічних та програмних документів та інвестиційних проєктів. Таке оцінювання загалом ставить перед собою більш широкий спектр питань в порівнянні з підсумковим оцінюванням (summative evaluation), яке частіше сфокусоване на визначенні результативності стратегії/програми/проєкту.

За результатами дослідження практики публічного інвестування в пілотних областях з урахуванням результатів опитування (анкетування, самооцінка, інтерв'ю та фокус-групи) встановлено, що здійснення оцінювання ex-post стратегій/програм/проєктів не передбачено чинним законодавством, а отже й не проводиться місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Найбільш поширеною є практики проміжного (в процесі реалізації стратегії/програми/проєкту) та/або підсумкового (одразу після завершення реалізації стратегії/програми/проєкту) оцінювання. Зокрема, як зазначалося у попередньому розділі, оцінка результативності реалізації регіональних стратегій та плану заходів з їх реалізації здійснюється щорічно, виноситься на затвердження сесії обласної ради і розміщується на сайті відповідної обласної державної адміністрації.

І хоча форма інвестиційної програми/проєкту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, передбачає розрахунок показників успішності проєкту та їх значення станом на 1-й рік після завершення проєкту, 2-й та 3-й рік після завершення проєкту. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затверджений постановою КМУ від 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» не передбачає ex-post оцінювання проєктів та звітування за його результатами.

11.3. Аналіз практик публічного інвестування

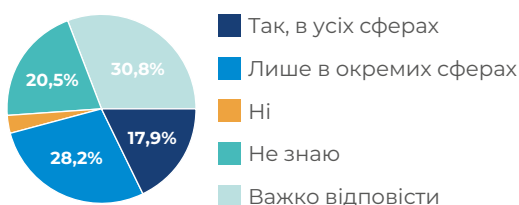
Вивчення практики оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post) під час та після завершення реалізації інвестиційних проєктів або програм шляхом проведення самооцінки стейкхолдерами, проведення інтерв'ю та фокус-груп засвідчило, що так звана «післяоцінка» проєктів публічного інвестування на практиці не проводиться. Головною причиною учасниками опитування було названо відсутність таких норм в нормативно-правових актах та відсутність стандартів (регламенту) проведення такої оцінки.

Хоча окремі представники місцевих органів влади наполягали на тому, що прийняття в експлуатацію певного об'єкту – це і є післяоцінка результату реалізації інвестиційного проєкту, загалом всі висловлювали думку про відсутність такої практики.

Показовим є той факт, що більше половини стейкхолдерів в обох регіонах не змогли відповісти на питання щодо того, чи проводиться оцінювання впливу публічних інвестицій на розвиток регіону та покращення якості життя. В той же час 17,9% чернігівчан та 25,0% черкашан заявили про наявність такого оцінювання, причому понад $\frac{3}{4}$ з них є представниками облдержадміністрацій та райдержадміністрацій, менше чверті – органів місцевого самоврядування, а також територіальних органів ЦОВВ. Ще на думку відповідно 28,2% та 16,7%, переважно представників органів місцевого самоврядування (2/5) та облдержадміністрацій (понад 1/4) воно наявне лише в окремих сферах діяльності. Такої ж думки притримується половина опитаних представників навчальних і дослідницьких закладів у Чернігівській області та представники бізнес асоціацій і організацій громадянського суспільства у Черкаській області.

РИСУНОК 67. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо проведення оцінювання впливу публічних інвестицій на розвиток регіону та покращення якості життя, % опитаних*

Чернігівська область



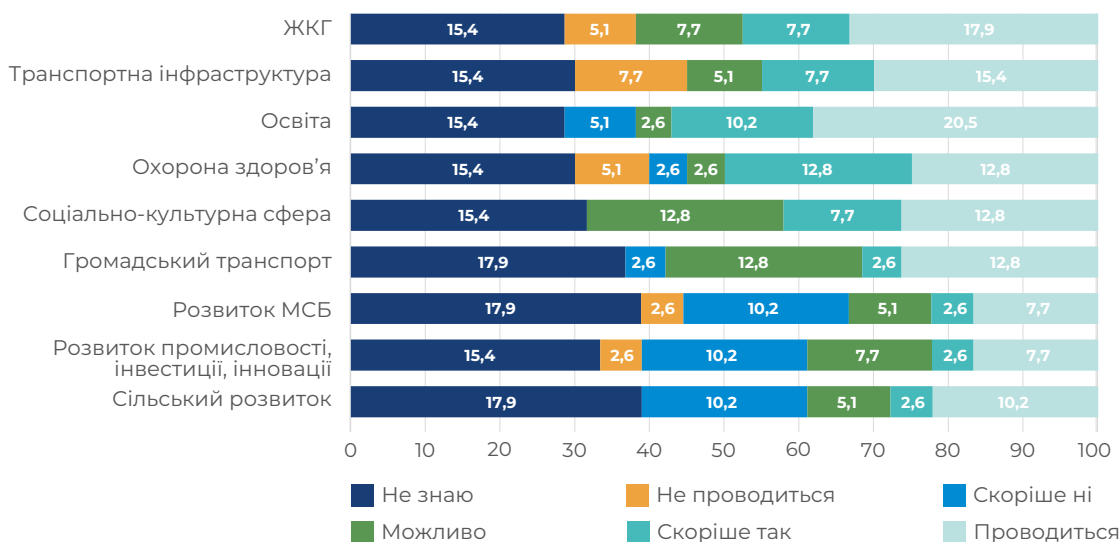
Черкаська область



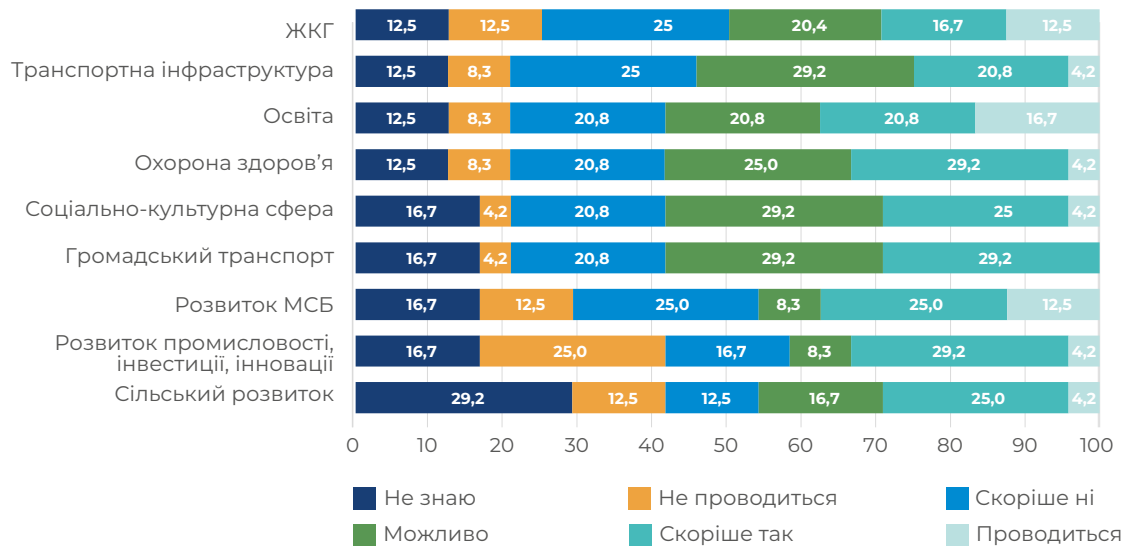
Щодо самих сфер, то стейкхолдери Чернігівської області перш за все зазначили освіту (30,8%), охорону здоров'я (26,4%), житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) (26,4%) та соціально-культурну сферу (20,5%). Натомість 29,0% стейкхолдерів Черкаської області вважають, що оцінювання впливу публічних інвестицій на розвиток регіону здійснюється у таких сферах, як розвиток малого та середнього бізнесу (МСБ) та промисловості, сільського господарства та громадського транспорту. Дещо менше – 25,0% – вважають, що такими сферами є ЖКГ, освіта та соціально-культурна сфера, а 20,8% – охорона здоров'я та транспортна інфраструктура.

РИСУНОК 68. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо галузей (секторів) економіки чи сфер діяльності, в яких проводиться оцінювання впливу публічних інвестицій, % опитаних*

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



Стосовно результативності та ефективності публічних інвестицій за окремими галузями чи секторами, то найвищими, на думку стейкхолдерів Чернігівщини, вони є у сфері освіти (38,5%), ЖКГ (30,8%), транспортної інфраструктури (28,2%) та соціально-культурній сфері (25,6%).

В той же час переважна більшість опитаних бенефіціарів вважають доволі низькими результативність та ефективність публічного інвестування в області. Відносно позитивну оцінку отримали освіта (28,0%), охорона здоров'я (24,0%), транспортна інфраструктура та ЖКГ (по 20,0%), решта галузей та секторів лише в межах 8,0-12,0%.

Зокрема наймеш ефективними інвестиції у сфері ЖКГ вважають представники молоді та пенсіонери. Також жителі сіл, селищ, а також міст районного значення, серед яких понад $\frac{2}{3}$ жінок, та менше $\frac{1}{3}$ чоловіків оцінили ці інвестиції значно гірше, ніж жителі міст. Водночас молодь обласних центрів оцінює ефективність інвестицій у сферу ЖКГ також досить негативно.

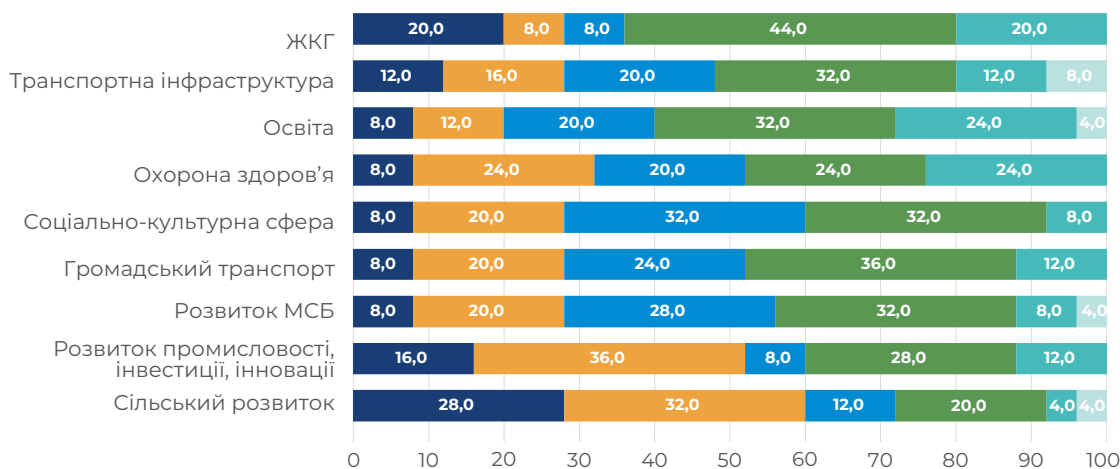
Варто зазначити, що серед тих, менш більш позитивно оцінює публічні інвестиції у сферу охорони здоров'я ($\frac{3}{4}$ з них жінки молодшого й середнього віку, а також $\frac{1}{4}$ – чоловіки середнього віку, всі проживають в обласному центрі та інших містах) є лише три категорії: молодь, економічно активна група та жінки, які проживають у містах. Представники всіх решти категорій не задоволені результативністю публічних інвестицій у сферу охорони здоров'я, а найгіршою є оцінка бенефіціарів, які представляють пенсіонерів та інвалідів.

У порівнянні зі сферою охорони здоров'я дещо кращу оцінку ефективності з боку бенефіціарів отримала освіта. Крім зазначених вище трьох категорій (найбільше серед них жінки середнього (30-39 та 40-49) віку, які проживають в обласному центрі та інших містах і представляють економічно активну групу), публічні інвестиції тут оцінили позитивно ще й окремі респонденти, які представляють пенсіонерів. Однак лише чверть представників молоді схильються до позитивної оцінки.

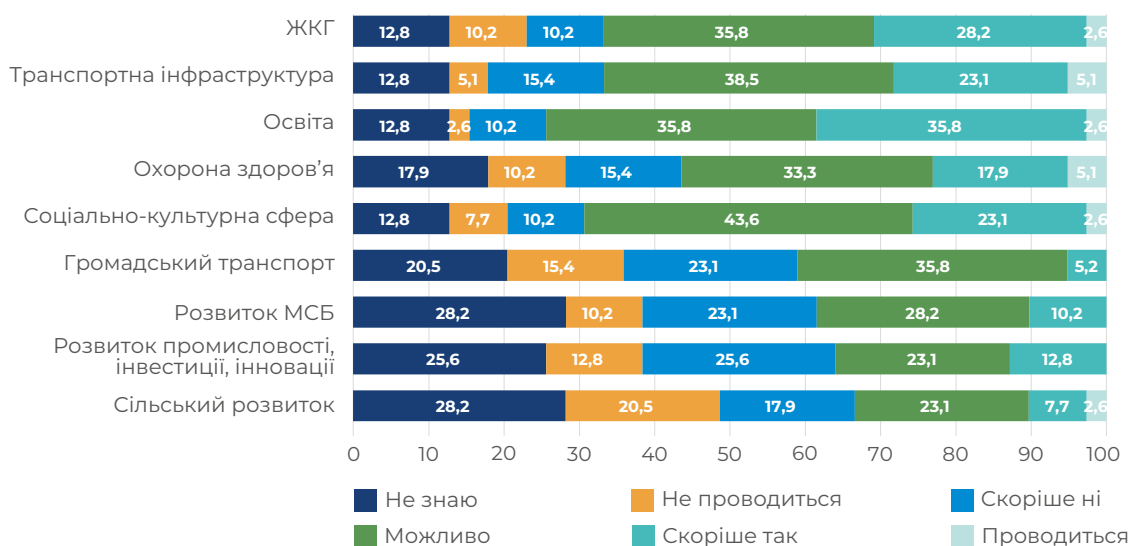
Публічними інвестиціями у сферу транспортної інфраструктури у Чернігівській області найбільше не задоволені жителі Чернігова та міст обласного значення, серед яких майже $\frac{2}{3}$ жінки, та понад третину складають чоловіки. Найбільш чисельною групою є представники економічно активної групи та пенсіонери. Слід зазначити, подібна картина стосується оцінки інвестицій у громадський транспорт, причому кількість невдоволених є більшою, насамперед серед жінок всіх категорій.

РИСУНОК 69. *Позиція стейкхолдерів та бенефіціарів Чернігівської області щодо результативності та ефективності в управлінні публічними інвестиціями за окремими галузями, % опитаних*

Чернігівська область, бенефіціари



Чернігівська область, стейкхолдери



У Чернігівській області найгірше оцінили інвестиції у сфері освіти чоловіки і жінки обласного центру, які належать до економічно активної групи, а також представники молоді. У Черкаській області – це переважно жінки, які проживають у селах, селищах та невеликих містах і теж належать до економічно активної групи.

Станом публічних інвестицій у сферу охорони здоров'я більше стурбовані жінки, причому як ті, що проживають у сільській місцевості, так і в містах, включаючи обласний центр. Це, передусім, пенсіонери, люди з інвалідністю та ті, що належать до економічно активної групи.

Серед невдоволених публічними інвестиціями у соціально-культурну сферу є велика кількість як жінок, так і чоловіків, незалежно від віку та місця проживання. Це в однаковій мірі стосується як молоді, так і економічно активної групи, пенсіонерів, людей з інвалідністю та інших категорій.

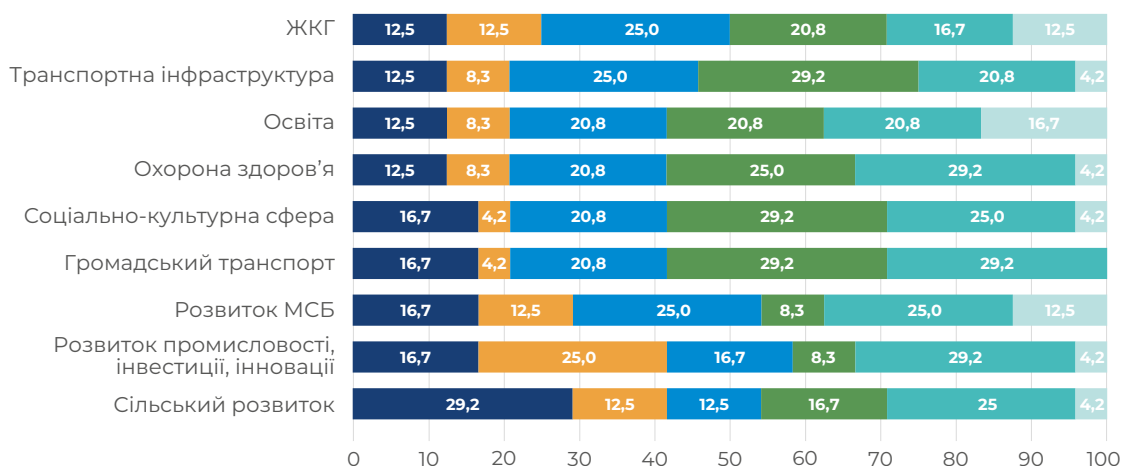
Особи зацікавлені у відкритті власної справи, представники молоді та економічно активної групи, як жінки, так і чоловіки обох регіонів невдоволені публічними інвестиціями в розвиток інфраструктури малого й середнього бізнесу, промисловості та створення умов для залучення приватних інвесторів.

Варто також зазначити, що частина представників міст Чернігівської області, а також переважна більшість жителів сіл і селищ невдоволені станом публічного інвестування у сільський розвиток.

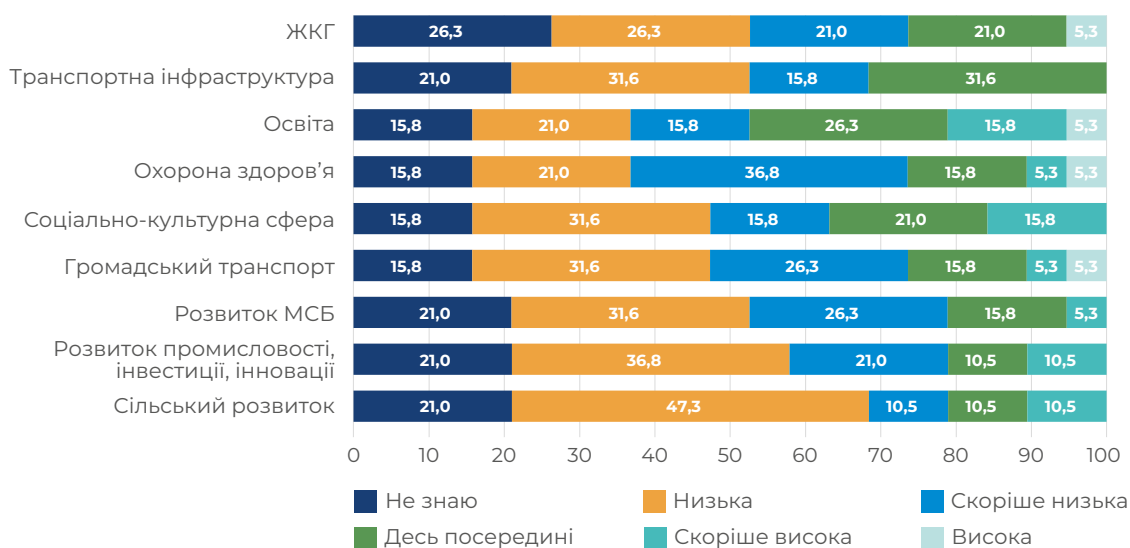
Водночас, у Черкаській області стейкхолдери більш успішними сферами вважають розвиток МСБ та промисловості, сільського господарства та громадського транспорту – всі по 29,1% (це, в основному, представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій). Дещо нижчими, на думку респондентів, є показники результативності та ефективності в ЖКГ, освіті та соціально-культурній сфері – по 25,0%, ще нижчими в охороні здоров'я та транспортній інфраструктурі – 20,5%.

РИСУНОК 70. *Позиція стейкхолдерів Черкаської області щодо результативності та ефективності в управлінні публічними інвестиціями за окремими галузями, % опитаних*

Чернігівська область, бенефіціари



Черкаська область, бенефіціари



Щодо позиції бенефіціарів, то вона є доволі критичною: лише 21,0% вважає відносно результативним публічне інвестування в освіті (невдоволеність висловили більшість респондентів всіх категорій за винятком окремих представників економічно активної групи та молоді), 15,8% – у соціально-культурній сфері (позиція різних груп аналогічна до оцінки інвестицій в освіту), однак у більшості означених в опитуванні галузей та секторів вона оцінена доволі негативно (позитивно лише 5,2-10,5%, а той й нижче).

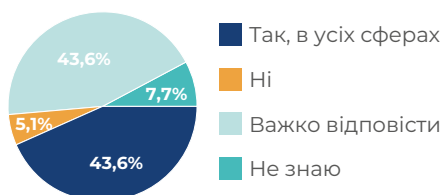
Зокрема, вважають ефективними публічні інвестиції у сферу охорони здоров'я лише 5,2% респондентів (представляють економічно активну групу і належать до категорії жінок віком 30-39 років, які проживають у сільській місцевості). Ще стільки ж – 5,2% (представники молоді) вважаються ці інвестиції скоріше ефективними, ніж неефективними.

Варто також зазначити, що серед бенефіціарів, які негативно оцінюють інвестиції у сферу ЖКГ черкашан утричі більше (незалежно від віку та місця проживання), ніж чернігівчан. Щодо публічного інвестування у транспортну інфраструктуру, то тут більше невдоволених серед жінок, які проживають у селах та невеликих містах. В обидвох регіонах це переважно представники економічно активної групи та пенсіонери (загалом в розрізі регіонів оцінки цієї сфери є приблизно однаковими). У Черкаській області найбільш невдоволеними станом інвестування у громадський транспорт є жінки, які проживають у селах, селищах та невеликих містах і належать до економічно активної групи.

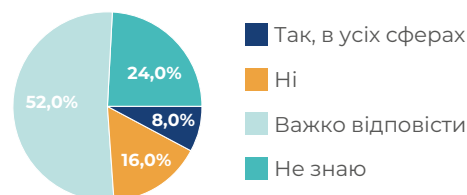
Слід зазначити, що суттєво різняться відповіді стейкхолдерів та бенефіціарів, передусім Чернігівської області, щодо регулярності та доступності інформації про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій. Так, лише 8,0% бенефіціарів ствердно відповіли на це питання, в той час як серед стейкхолдерів таких 43,6%.

РИСУНОК 71. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Чернігівської області регулярності та доступності інформації про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій, % опитаних

Стейкхолдери



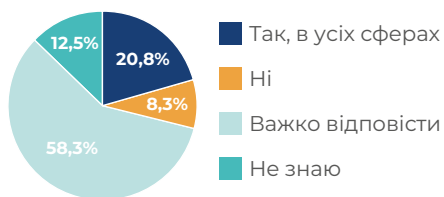
Бенефіціари



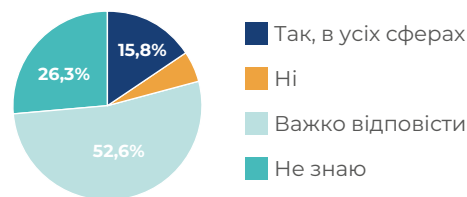
У Черкаській області позитивно відповіли на це питання 15,8% бенефіціарів та 20,8% стейкхолдерів, що може свідчити про більш релевантну позицію останніх. Також низька поінформованість, передусім бенефіціарів, щодо публічних інвестицій може бути однією з причин низької оцінки їх результативності та ефективності.

РИСУНОК 72. Оцінка стейкхолдерами та бенефіціарами Черкаської області регулярності та доступності інформації про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій, % опитаних

Стейкхолдери



Бенефіціари



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Переважна більшість бенефіціарів, найбільше серед представників молоді, економічно активної групи, пенсіонерів та осіб з інвалідністю, а також решти категорій, серед яких понад три чверті жінок, та майже чверть чоловіків, незалежно від місця проживання, вважають доволі низькими результативність та ефективність публічного інвестування в області. Відносно позитивну оцінку отримали освіта,

охорона здоров'я, транспортна інфраструктура, частково ЖКГ. На їх переконання, найефективнішими в області є проекти, які фінансуються і підтримуються міжнародними організаціями (МТД), які передбачають проведення та використання регулярного оцінювання результативності. У той же час проекти за публічні кошти не є достатньо ефективними (лише приблизно 10% є такими за результатами оцінок, підтверджених учасниками фокус-груп серед бенефіціарів), а за відсутності практики і системного підходу до оцінювання впливу публічних інвестицій представникам влади складно доводити протилежне.

- Опираючись на думку більшості респондентів та учасників фокус-груп бенефіціарів можна стверджувати про епізодичність оцінювання впливу публічних інвестицій на розвиток регіону та обмеження лише певними сферами діяльності, яким приділяється більше уваги.
- На офіційних сайтах немає повноцінної інформації щодо публічних інвестицій. Як правило, подається описова інформація лише про успішні проекти (наприклад, «Велике будівництво»).
- Доволі низькою є інституційна спроможність у сфері ex-post оцінювання та доволі спрощене уявлення про цей механізм. Практично не передбачається можливість фінансування цієї послуги за рахунок бюджетних коштів. Не залучаються місцеві та зовнішні експерти та громадські організації.

11.4. Прогалини (проблемні питання)

Українське законодавство не передбачає обов'язкове регулярне оцінювання результативності публічного інвестування

Законодавство, що регулює питання стратегічного прогнозування та планування так само, як і бюджетне законодавство, не оперує поняттями оцінювання результативності виконання проєктів регіонального розвитку у середньостроковий період.

Органи місцевого самоврядування не реалізують самостійно можливостей оцінювання проєктів, що реалізовувались за кошти місцевого бюджету чи в інтересах громади

Органи місцевого самоврядування, в принципі, можуть встановити свої правила щодо оцінки результативності реалізації проєктів в рамках повноважень місцевих рад на власне нормативне регулювання, проте практики такого регулювання не зафіксовано. Для цього, напевне, не існує навіть суспільного запиту.

Доволі низькою є інституційна спроможність у сфері ex-post оцінювання та доволі спрощене уявлення про цей механізм. Інформація щодо оцінювання не є достатньо прозорою. На офіційних сайтах ОМС немає або дуже мало повноцінної інформації щодо публічних інвестицій. Як правило, подається описова інформація лише про успішні проєкти.

11.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Внести зміни до закону «Про засади державної регіональної політики», постанов КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.05.2015 № 932 та № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів», «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 березня 2015 року № 196, наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» № 80, від 24 квітня 2015 року; № 80 зі змінами від 01.04.2016, інших актів законодавства в частині запровадження зрозумілих правил щодо моніторингу та оцінки реалізації стратегій/програм/проєктів, що фінансуються за публічні кошти. Станом на 09.07.2021 рекомендації враховано в тексті відповідних законопроєктів щодо внесення змін до чинних законів та НПА. Зазначено вище за текстом у відповідних параграфах.
2. Розробити практичний посібник з оцінювання проєктів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів для його поширення серед територіальних громад.
3. Передбачити у змінах до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ухвалення місцевих нормативних актів, що стосуються оцінювання результативності впровадження місцевих стратегій та проєктів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів.

На обласному та місцевому рівнях

1. Розробити та впровадити методичні рекомендації щодо оцінки результатів реалізації стратегій/програм/проєктів за публічні кошти в середньостроковій перспективі. Впровадити проведення оцінки інвестицій на регіональному рівні та на місцевому рівні до прийняття закону через затвердження відповідних нормативних документів обласною, сільською, селищною, міською радою.
2. Формувати інституційну спроможність у сфері оцінювання результативності публічного інвестування шляхом навчання, стажування, коучингу та зовнішнього консультування.
3. Залучати до ex-post оцінювання місцевих експертів ІГС, які мають відповідну компетенцію, у т. ч. передбачивши можливість надання послуг в рамках соціального замовлення.
4. Передбачати можливість використання бюджетних коштів для фінансування ex-post оцінювання.
5. Забезпечити прозорість та доступність до інформації про оцінювання результативності публічного інвестування.



СПРОМОЖНІСТЬ 12.

Використовувати інформацію моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Існує стратегія розповсюдження інформації про моніторинг та оцінку, як для 1) публічної звітності, так і для 2) внутрішнього використання в органах місцевої влади.
- Термін підготовки місцевих бюджетів узгоджується з наявністю звітних даних моніторингу та оцінки.
- Розробники політики використовують (беруть до уваги) інформацію про ефективність попередніх періодів інвестування під час прийняття управлінських рішень.
- Існує система стягнень чи винагород для уповноважених осіб з питань публічного інвестування в залежності від досягнення цілей.
- Дані моніторингу та оцінки доступні своєчасно та у зручному форматі для осіб, які приймають рішення.

12.1. Міжнародний досвід¹¹⁷

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб політика на всіх рівнях врядування була ефективною необхідно приймати якісні управлінські рішення, які базуються на даних

Механізми зворотнього зв'язку мають важливе значення для моніторингу і оцінювання, щоб впливати на якість публічних інвестицій. Добре розроблена система моніторингу і оцінювання буде ні до чого, якщо інформація, яку вона виробляє, залишається невикористаною. Уроки виносяться лише в тому випадку, якщо інформація, отримана на першому етапі, використовується на наступному. Тоді вирішальною є спроможність продуктивно використовувати інформацію, отриману в результаті таких зусиль. Потенційні користувачі інформації моніторингу і оцінювання включають розробників програм та розпорядників коштами за ними, розробників політики на всіх рівнях врядування, приватного сектора та громадян. Важливо те, що доступність інформації не обов'язково веде до продуктивного використання. Повинні існувати докази того, що інформація про результати діяльності доступна заінтересованим сторонам і використовується при прийнятті рішень.

Розробники політики на всіх рівнях врядування повинні передбачати потреби у даних, планувати їх використання та прагнути мінімізувати навантаження на збір даних та звітування. Занадто багато інформації може переповнити процеси планування, моніторингу та оцінки, створюючи значне адміністративне навантаження

¹¹⁷ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

та залишаючи багато інформації невикористаною. Потреби в інформації повинні оцінюватися на початку інвестиційного циклу, збір та використання мають плануватися, та періодично переглядатися і оновлюватися (пріоритетом при цьому має бути внесення якомога менших змін).

12.2. Аналіз законодавства

Законом України «Про доступ до публічної інформації» встановлено загальний порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Зазначеним законом передбачені шляхи доступу до інформації через:

1. Систематичне та оперативне оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2. Надання інформації за запитами на інформацію.

Одна з вкрай важливих речей, яка передбачена п. 5 ч. 2 ст. 6 зазначеного Закону, це те, що не може бути обмежено доступ до публічної інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по-батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Крім того, згідно з ч. 2 ст. 19 Закону запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

У сфері публічного фінансування засадничим є Бюджетний кодекс України, яким встановлений загальний порядок звітування та оприлюднення інформації про виконання Державного та місцевих бюджетів. Окремим законом **«Про відкритість використання публічних коштів»** (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 16, ст. 109) визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Відповідно до зазначеного закону в Україні створено та функціонує Єдиний веб-портал використання публічних коштів – офіційний інформаційний ресурс з відкритими даними про використання бюджетних коштів в Україні (Офіційний портал публічних фінансів України E-DATA.GOV.UA. **E-Data** — це офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея «Прозорого бюджету¹¹⁸»). На порталі доступна така інформація: трансакції, звіти, договори, супутні до них документи від розпорядників, державних цільових фондів, державних та комунальних підприємств.

Доступ до інформації, оприлюдненої на Порталі, цілодобовий, вільний та безоплатний. Інформація про договори та стан їх виконання (у вигляді додаткових угод,

118 <https://spending.gov.ua>

актів, штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договорів), обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань, обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету (всього та в розрізі бюджетних програм), обсяги надходжень та витрат готуються та оприлюднюються за спеціально розробленими формами розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, підприємствами, Національним банком України, державними банками, державними цільовими фондами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та органами Пенсійного фонду.

В режимі реального часу оприлюднюється також інформація про платіжні транзакції на єдиному казначейському рахунку з Державної казначейської служби України.

Бюджет для громадян¹¹⁹ – це форма презентації основних бюджетних показників, спрямована на інформування широкого кола громадськості в доступній формі про основні цілі, завдання та пріоритети бюджетної політики, джерела наповнення бюджету, обґрунтування бюджетних витрат, планові і досягнуті результати використання бюджетних коштів.

Метою створення системи є надання громадянам безперервного доступу в електронному вигляді до інформації про бюджетні кошти на всіх стадіях планування та використання бюджетних коштів, в тому числі з урахуванням стратегії трирічного планування, забезпечення актуальності, достовірності та повноти інформації, комфортності використання аналітичних даних, простоти та зрозумілості поданої інформації, порівняння динаміки, можливості зворотного зв'язку та обговорення.

Proifi.gov.ua – реєстр проєктів соціального і економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій.

На порталі у доступній формі оприлюднена інформація по проєктах, а також є статистика для розуміння динаміки використання коштів по роках та структури фінансування проєктів за галуззю реалізації, за кредиторами та відповідальними виконавцями.

Бюджетним кодексом (Стаття 28. Доступність інформації про бюджет) встановлені такі норми:

- Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів розміщують бюджетні запити на своїх офіційних сайтах або оприлюднюють їх в інший спосіб не пізніше ніж через три робочі дні після подання Верховній Раді Автономної Республіки Крим, відповідній місцевій раді проєкту рішення про місцевий бюджет.
- Інформація про виконання державного (місцевого) бюджету має містити показники відповідного бюджету за загальним та спеціальним фондами про доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3 відсотків загального обсягу доходів відповідного бюджету) та про видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), фінансування, а також показники про стан державного (місцевого) боргу та надання державних (місцевих) гарантій. Такі показники наводяться порівняно з аналогічними показниками за відповідний період попереднього бюджетного періоду із зазначенням динаміки їх зміни.
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.
- Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня

¹¹⁹ <http://openbudget.gov.ua>

року, що настає за роком звіту: Державного бюджету України – в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»; місцевих бюджетів – у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.

- Головні розпорядники бюджетних коштів здійснюють публічне представлення інформації про виконання бюджетних програм, у тому числі досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, у межах бюджетних програм за звітний бюджетний період до 15 березня року, що настає за звітним, та публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації.
- Головні розпорядники бюджетних коштів оприлюднюють шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах (головні розпорядники коштів місцевих бюджетів можуть оприлюднювати в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹²⁰):
 - інформацію про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, та показники їх досягнення в межах бюджетних програм за звітний бюджетний період – до 15 березня року, що настає за звітним;
 - паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) – протягом трьох робочих днів з дня затвердження таких документів;
 - звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період – протягом трьох робочих днів після подання річної бюджетної звітності;
 - звіти про хід реалізації державних інвестиційних проєктів за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, – один раз на півріччя (рік), до 20 числа місяця, наступного за звітним періодом;
 - результати оцінки ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період – у двотижневий строк після подання річної бюджетної звітності.

Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання відповідних бюджетів.

Публічне представлення інформації про виконання бюджету села, селища здійснюється у порядку, визначеному відповідною місцевою радою.

Інформація про бюджет, визначена цією статтею, оприлюднюється з дотриманням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних.

Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів»¹²¹.

В цій сфері також діє наказ Міністерства фінансів України «Про огляди витрат державного бюджету» від 23 жовтня 2019 року № 446, яким встановлено, що «під час проведення аналізу ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету здійснюється аналіз інформації і показників бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання,

120 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

121 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>

розглядаються результати оцінки ефективності бюджетних програм та гендерного аналізу бюджетних програм, проведених головними розпорядниками, висновки про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства».

Іншим наказом Міністерства фінансів України **«Порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету»** від 19 травня 2020 року № 223 визначено таке: використання результатів гендерного аналізу бюджетної програми як одного з джерел інформації для оцінювання ефективності; оцінку ефективності «надання публічних послуг, рівня забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, у тому числі за ознакою статі та іншими ознаками»; а також заходи «з покращання якості та ефективності надання публічних послуг – дослідження потреб та інтересів отримувачів/користувачів публічних послуг, в тому числі запровадження відповідних опитувань (анкетування), проведення гендерного аналізу бюджетної програми».

У сфері публічного інвестування відсутній єдиний інтегрований ресурс щодо планування, реалізації та моніторингу виконання інвестиційних проєктів, що фінансуються за публічні кошти. Виключенням є Державний фонд регіонального розвитку. Відповідно до постанови КМУ від 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» Мінрегіон забезпечує доступ Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та заявників до окремої сторінки офіційного веб-сайту Мінрегіону для розміщення або оприлюднення передбаченої цим Порядком інформації. Он-лайн платформу ДФРР було створено за підтримки Європейського Союзу¹²². Розміщення новин щодо засідання комісії ДФРР, реалізації проєктів здійснюється на сайтах за посиланням:

- <http://dfrr.minregion.gov.ua/region-news-list?RID=95>
- <https://new.dfrr.minregion.gov.ua/regional-news?region=51>

Також у пункті 10 Порядку (постанова від 18.03.2015 р. № 196 зазначається, що розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня проводять моніторинг стану реалізації інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та подають щомісяця до 15 числа за встановленою Мінрегіоном формою Мінрегіону, Мінекономіки та Мінфіну, а в Донецькій та Луганській областях також Мінреінтеграції інформацію про використання бюджетних коштів, а також забезпечують інформування населення щодо залучення бюджетних коштів для фінансування таких програм і проєктів шляхом розміщення відповідних інформаційних табличок (наклейок).

12.3. Аналіз практик публічного інвестування

Аналіз практики публічного інвестування з урахуванням самооцінки стейкхолдерів, інтерв'ю та фокус-груп свідчить, що:

- термін підготовки місцевих бюджетів узгоджується з наявністю звітних даних моніторингу та оцінки інвестиційних проєктів (порядок звітності встановлено Бюджетним кодексом, статті 58-61).
- незважаючи на переконання стейкхолдерів, що розробники політики використовують (беруть до уваги) інформацію про ефективність попередніх періодів інвестування під час прийняття управлінських рішень, процедури такого врахування немає. Встановлено лише процедури розроблення та затвердження

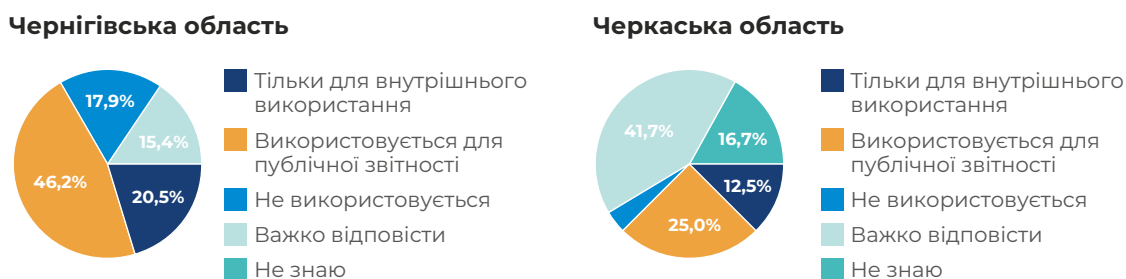
122 <http://dfrr.minregion.gov.ua/>

місцевих бюджетів (паспортів бюджетних програм), якими передбачено розроблення бюджету з урахуванням показників звітного, тенденцій поточного року та розроблення прогнозів на плановий та 2 наступних роки, а також програм соціального та економічного розвитку на плановий та 2 наступні роки.

- так само не існує системи стягнень чи винагород для уповноважених осіб з питань публічного інвестування в залежності від досягнення цілей. Преміювання або покарання державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється у встановленому законодавством порядку для відповідної категорії управлінців.
- дані моніторингу та оцінки проектів публічного інвестування доступні своєчасно та у зручному форматі для осіб, які приймають рішення, оскільки вся інформація знаходиться на Платформі ДФРР. Також ведеться постійний (щотижневий моніторинг реалізації проектів), а моніторинг висвітлюється на веб сторінці органів місцевого самоврядування та МОВВ.

За підсумками анкетування ситуація виглядає такою: 20,5% стейкхолдерів Чернігівської та 12,5% Черкаської області вважають, що інформація про результати моніторингу та оцінювання використовується лише для внутрішнього використання. В той же час 46,2% чернігівчан та 25,0% черкащан стверджує про її використання для публічної звітності (переважно це представники обох областей, які представляють облдержадміністрації, органи місцевого самоврядування, а також територіальні органи центральної влади у Чернігівській області, водночас немає жодного представника Агенції регіонального розвитку, бізнесу, громадських чи інших організацій). Варто зазначити, що 58,4% серед черкащан не змогли відповісти на дане питання (серед чернігівчан таких менше – лише 33,3%).

РИСУНОК 73. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо використання інформації про результати моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень, % опитаних*



Про те, що інформація моніторингу та оцінювання публічних інвестицій використовується при формуванні бюджетних запитів на наступні бюджетні періоди ствердно відповіли 56,4% чернігівчан та 33,3% черкащан (41,1% та 58,4% відповідно не змогли відповісти на дане питання).

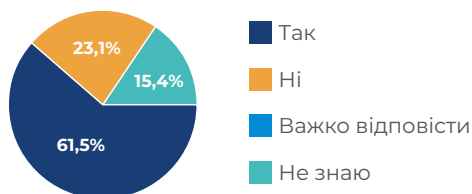
РИСУНОК 74. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо використання інформації про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій при формуванні бюджетних запитів, % опитаних*



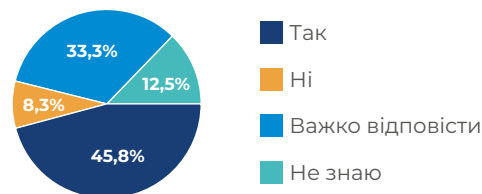
Водночас 61,5% стейкхолдерів Чернігівської та 45,8% Черкаської області стверджують, що розробники політики (облдержадміністрація, обласна рада) використовують інформацію про результати публічного інвестування у попередніх періодах при прийнятті відповідних управлінських рішень, що мало б сприяти їх покращенню. У Чернігівській області таку думку висловили, передусім, представники облдержадміністрації та РДА, територіальних органів виконавчої влади, а також частина представників органів місцевого самоврядування. У Черкаській – виключно представники облдержадміністрації та райдержадміністрацій.

РИСУНОК 75. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо використання розробниками політики (облдержадміністрація, обласна рада) інформації про результати публічного інвестування у попередніх періодах при прийнятті відповідних управлінських рішень, % опитаних*

Чернігівська область



Черкаська область



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Судячи з результатів опитування, наявна інформація про результати моніторингу та оцінювання служить для внутрішнього застосування (передусім, внутрішнього звітування чи звітування перед розпорядником бюджетних коштів вищого рівня, наприклад, перед Мінрегіоном стосовно проєктів ДФРР, яке, здебільшого, не відповідає встановленим (можливо надмірним) вимогам до звітування про оцінювання, а також певною мірою використовується для публічної звітності. Також вона використовується при формуванні бюджетних запитів на наступні бюджетні періоди та береться до уваги при прийнятті відповідних управлінських рішень.
- Формат інформації про результати моніторингу та оцінювання (крім ДФРР), залишився не з'ясованим, але судячи з наявної інформації він скоріш за все є ситуативним та не носить системного характеру. Значною мірою це зумовлено прогалинами у самій системі моніторингу чи навіть відсутності такої.
- Зазначене є лише одним із недоліків у цілому ланцюжку прогалин, оскільки: відсутність системи моніторингу не дає можливості сформувати якісну інформацію для демонстрації реального стану справ; брак якісної інформації не дає змоги підготувати відповідні пропозиції для керівництва чи бюджетного планування; поверхневий підхід до наявних проблем не дає змоги приймати адекватні управлінські рішення; відсутність належного залучення різних груп населення (бенефіціарів) до процесу моніторингу та оцінювання інвестиційних проєктів та систематичного й зрозумілого за змістом звітування перед громадськістю зумовлює відповідну реакцію, нарікання та звинувачення у зловживаннях; критика громадськості негативно впливає на службовців та ще більше демотивує їх.

12.4. Прогалини (проблемні питання)

Оскільки, як уже було проаналізовано у спроможності 10 та 11, система моніторингу та оцінювання стратегічного планування та публічного інвестування в Україні по суті не склалась, як така, що може використовуватись для коригування політики чи покращення якості управлінських рішень.

1. Відсутнє правове регулювання обов'язковості врахування моніторингу та оцінювання при підготовці та ухваленні рішень органами влади та місцевого самоврядування.

Моніторинг носить радше формальний характер, його результати не використовуються як основа для підготовки аналітичних записок з аналізу політики та проєктів управлінських рішень.

2. Звіти щодо моніторингу, які мають готуватись органами виконавчої влади регіонального рівня для центральних органів виконавчої влади є обтяженими цифрами (відсутній якісний аналіз, висновки, пропозиції тощо) і не мають впливу на політику національного рівня.

Органи виконавчої влади готують багато звітів для національного рівня, звіти досить формальні, зворотній зв'язок між звітами і виробленням політики між національним та регіональним рівнем відсутній, процес має несистемний характер.

3. Моніторинг, як правило, не використовується для ідентифікації проблем та обґрунтування альтернативних рішень щодо їх вирішення.

Немає ні нормативних документів, ні реальної практики щодо необхідності використання моніторингу для підготовки, внесення змін або скасування стратегічних, програмних та інших планувальних документів. Такі зміни відбуваються при зміні влади часто без будь-яких обґрунтувань та пояснень.

12.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

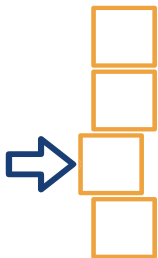
На державному рівні

1. Внести зміни до регламенту КМУ в частині підготовки та внесення змін до стратегічних планувальних документів на основі моніторингу реалізації чинних документів чи моніторингу ситуації у певній сфері політики. Визначити вимоги до формату та способу оприлюднення результатів моніторингу.
2. Передбачити для ЦОВВ, відповідальних за реалізацію політик, вимоги викладати на своїх офіційних інтернет сторінках аналітичні записки щодо моніторингу політики чи реалізації стратегічних документів політики у формі, доступній для сприйняття вигодонабувачами від такої політики.
3. Внести зміни у нормативне регулювання, що встановлює вимоги до звітів з моніторингу документів політики в частині зменшення кількості показників, збільшення ролі опитування вигодонабувачів, порівняльності у динаміці, аналізу причин досягнення/недосягнення саме таких результатів.
4. Визначити ЦОВВ відповідального за інтеграцію звітів про реалізацію політик у регіонах та їх оприлюднення у встановленому форматі.

5. Ввести в практику заслуховування результатів моніторингу політик здійснених ОДА на засіданнях урядових комітетів та Ради регіонального розвитку при Президентові України для відповідного реагування.
6. Передбачити у вимогах до моніторингових звітів наявність ідентифікації причин/прогалин, що ускладнюють реалізації політики/стратегічного планувального документу.
7. Підготувати методичні/навчальні матеріали для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців органів виконавчої влади щодо використання моніторингових звітів, опитувань, аналітичних досліджень для підготовки пропозицій щодо змін політик/стратегічних документів, пошуку альтернативних вирішень.

На обласному та місцевому рівнях

1. Розробити вимоги щодо представлення інформації моніторингу та оцінювання публічних інвестицій для звітування перед громадськістю на регіональному й локальному рівнях.
2. Підвищити спроможності представників ОДА та громад щодо аналізу наявної інформації, її інтерпретації та візуалізації для підготовки управлінських рішень.



СПРОМОЖНІСТЬ 13.

Проводити моніторинг та управління ризиками для доброчесності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Існують процеси ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення).
- Вживаються заходи для вирішення потенційного конфлікту інтересів під час публічного інвестування.
- Існують засоби захисту інформаторів щодо недоброчесності (корупційних ризиків) осіб, які приймають управлінські рішення.
- Оцінка ризику для реалізації інвестиційного проєкту впливає на механізми відбору та управління проєктами.

13.1. Міжнародний досвід¹²³

Протягом всього інвестиційного циклу існують ризики для цілісності, які можуть підірвати саму мету інвестування, а саме – економічне зростання на субнаціональному рівня та/або покращення якості надання публічних послуг. Публічні інвестиції знаходяться під впливом значних корупційних ризиків, оскільки вони передбачають великі суми грошей на проєкти, які часто дуже специфічні у своєму роді, що ускладнює оцінку сторонніми особами витрат, технічних деталей тощо. Корупція може виникати як з боку державних, так і приватних суб'єктів, і може спричинити значні політичні, економічні та соціальні витрати. Не всі загрози цілісності є незаконними. Наприклад, приватні компанії можуть впливати на політичні рішення, законодавство та нормативні акти, що формують середовище, в якому вони працюють. Іноді вони можуть робити це легально через лобіювання або великі внески перед виборчою кампанією. В інших випадках поведінка є абсолютно незаконною.

ТАБЛИЦЯ 11. Види корупції та шахрайства протягом інвестиційного циклу

ЕТАП ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЦИКЛУ	ВИДИ КОРУПЦІЇ
Планування	<ul style="list-style-type: none">■ хабарі (подарунки) для тих, хто визначає політику, щоб певним чином орієнтувати публічні витрати;■ хабарі / «відкати» за проєкт, що надає перевагу конкретній фірмі;■ помилкове виправдання інвестицій;■ ефект «захоплення» призводить до вибору інвестицій, що надає переваги конкретним інтересам / групам, а не суспільству в цілому.

¹²³ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

ЕТАП ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЦИКЛУ	ВИДИ КОРУПЦІЇ
Фінансування та бюджетування	<ul style="list-style-type: none"> ■ розкрадання.
Вибір проєкту	<ul style="list-style-type: none"> ■ фірми пропонують хабарі (відсотки) для забезпечення контракту на проєкти за публічні кошти; ■ чиновники порушують закони про зонування, щоб забезпечити можливість реалізувати проєкт; ■ чиновники вимагають хабарі при видачі ліцензій та дозволів; ■ чиновники та/або фірми є стороною фальсифікації тендерної документації, розподілу контрактів, несправедливих умов конкурентних торгів, витікання інформації бажаному учаснику; ■ учасники торгів змовляються розділити ринок; ■ фірми постачальники змовляються підтримувати штучно високі матеріальні витрати; ■ стратегічне спотворення витрат та вигод для забезпечення контракту.
Впровадження проєкту	<ul style="list-style-type: none"> ■ фальсифікація документів з метою викривлення вартості, якості чи кількості; ■ заміна матеріалів або послуг на менш якісні ніж зазначені у контракті; ■ фірми платять хабарі, щоб забезпечити схвалення неякісної, дефектної, неповної або неіснуючої роботи; ■ незаконні зміни умов або вартості укладених контрактів; ■ ефект «захоплення» веде до вибору методів реалізації, який надає переваги конкретним групам, а не суспільству в цілому; ■ працевлаштування нелегальних робітників; ■ неправдиві або перебільшені вимоги до підрядника з метою утримати або зменшити оплату контракту; ■ приватні оператори завищують плату за кінцеву послугу (наприклад, електроенергію); ■ хабарі для забезпечення контрактів на експлуатацію та технічне обслуговування, можливо, від будівельного підрядника; ■ оператори можуть вимагати від клієнтів хабарі за доступ до послуг.
Експлуатація та обслуговування проєкту	<ul style="list-style-type: none"> ■ приватні оператори завищують плату за кінцеву послугу (наприклад, електроенергію); ■ хабарі для забезпечення контрактів на експлуатацію та технічне обслуговування, можливо, від будівельного підрядника; ■ оператори можуть вимагати від клієнтів хабарі за доступ до послуг.

Джерела: На основі GIACC (Глобальний центр боротьби з корупцією в інфраструктурі), 2013; «Як відбувається корупція», 2006; «Корупція: британська будівельна промисловість, опитування 2006», CIOB, Аскот, Беркшир, Великобританія.

Громадські організації можуть підвищити цілісність інвестиційного процесу та підзвітність у використанні публічних коштів шляхом посилення їх спроможності виявляти та управляти ризиками протягом інвестиційного циклу.

Вибірчі цикли можуть також впливати на публічні інвестиції, що потенційно може призвести до неоптимальних інвестиційних рішень. Одним із способів, завдяки якому субнаціональні органи влади можуть підвищити якість публічного інвестування, є регулярний огляд їхньої практики, постійна увага до конкретних ризиків та «червоних прапорців». Субнаціональні органи влади можуть розробити реєстр

ризиків, який узагальнює важливі ризики, їх активатори та наслідки, які можуть виникнути на різних етапах інвестиційного циклу. Реєстр ризиків також може про-ранжувати ризики за їх серйозністю, а також означити стратегії зменшення ризиків. Субнаціональні органи влади повинні також забезпечити механізми управління конфліктом інтересів.

13.2. Аналіз законодавства

В сучасній управлінській практиці регулярні процеси ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення) асоціюються переважно з банківською справою.

Зокрема, Правлінням Національного Банку України затверджено відповідні постанови від 02.08.2004 № 361 «Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України» та від 11.06.2018 № 64 «Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах».

У сфері регулювання регіонального розвитку вимога щодо ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення) стосується лише проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу.

Зокрема, наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 18.05.2017 № 120 «Про затвердження Вимог до опису та інформаційної картки проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу», розробленим на виконання постанови КМУ від 16 листопада 2016 р. № 827 «Деякі питання фінансування програм та проєктів регіонального розвитку», затверджені:

- вимоги до опису проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу;
- форма інформаційної картки проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу.

У вимогах до опису проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу встановлено обов'язкову структуру проєкту.

Зокрема, проєкт повинен містити такі розділи:

I. Анотація проєкту.

II. Опис проєкту.

III. Бюджет проєкту.

IV. Логіко-структурна матриця проєкту.

У Розділі II. «Опис проєкту» пунктом 5) «**2.5. Можливі ризики, пов'язані із впровадженням проєкту**» передбачено розділ для наведення основних ризиків проєкту як внутрішніх, так і зовнішніх, із поясненням шляхів мінімізації таких ризиків. Оцінюється ступінь ймовірності кожного з перерахованих ризиків з використанням

шкали з градацією «високий», «середній» та «низький» (за необхідності додаються потрібні рядки).

ТАБЛИЦЯ 12. Зразок виконання основних ризиків проєкту:

РИЗИКИ		ЙМОВІРНІСТЬ	СТРАТЕГІЯ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ
Внутрішні			
Зовнішні			

ОЦІНКА РИЗИКУ ВПЛИВАЄ НА КОНКУРСНИЙ ВІДБІР ВІДПОВІДНОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПРОЄКТУ

Пунктом 2.6. передбачено окремий розділ «Сталість результатів проєкту», в якому зазначається, яким чином буде забезпечено сталість результатів проєкту після його завершення (надається інформація щодо всіх нижченаведених видів сталості), та наводяться такі показники сталості проєкту:

- **фінансова сталість** (зазначається спроможність та джерела подальшого фінансування діяльності та заходів за проєктом або утримання об'єкта за рахунок власних коштів).

Якщо дотичне, пояснюється, чи передбачається та яким саме чином подальший розвиток і функціонування відповідних (у тому числі започаткованих за результатами проєкту) структур, організацій та підприємств на засадах самоокупності або незалежності від бюджетного фінансування, яким чином діяльність за проєктом позначиться на формуванні й розвитку джерел надходжень до місцевого чи державного бюджету (за можливості обґрунтовується фінансовий прогноз таких надходжень);

- **інституційна сталість** (зазначаються структури, що дають змогу підтримувати результати проєкту після його завершення, договори, угоди тощо).

Зазначаються особи, які набудуть повноважень власника матеріальних або інтелектуальних об'єктів (продуктів), одержаних за результатами проєкту, а також вплив на розвиток місцевого потенціалу та вирішення наявних проблемних питань;

- **політична сталість** (зазначається вплив, який матиме проєкт на формування державної та регіональної чи місцевої політики у відповідних сферах (галузях), на якість та інтенсивність процесів реформ та трансформаційних перетворень у зазначених сферах (галузях) та на відповідній території);
- **екологічна сталість** (зазначається вплив, який матиме проєкт на довкілля, чи буде вжито заходів для запобігання негативному впливу на природні ресурси, від яких залежить проєкт, та на ширше природне довкілля у довгостроковій перспективі).

Наказом від 13.05.2017 № 109 «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з відбору проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу» прямої норми щодо вирішення потенційного конфлікту інтересів під час публічного інвестування не передбачено.

Зазначеними нормативно-правовими актами, так само й іншими актами законодавства в сфері регіонального публічного інвестування, не передбачено норм щодо засобів захисту інформаторів щодо недоброчесності (корупційних ризиків) осіб, які приймають управлінські рішення.

13.3. Аналіз практик публічного інвестування

Під час самооцінки спроможності до публічного інвестування представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зазначили, що при будь-якому публічному інвестуванні проходить процес ідентифікації, оцінки та реагування на ризики. У той же час, в процесі проведення фокус-груп та інтерв'ю представники стейкхолдерів не змогли назвати документи, відповідно до яких здійснюється оцінка ризиків. Натомість, зазначалося, що процес інвестування здійснюється відповідно до Порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України щодо:

- ДФРР (постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 № 106);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ОТГ (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200) та іншими актами законодавства, які не регламентують цей процес та не вимагають здійснення ідентифікації, оцінки та реагування на ризики.

Зазвичай ідентифікація, оцінка та реагування на ризики обумовлені нормативними актами, повноваженнями органів влади, їх досвідом та організаційною спроможністю.

Слід зазначити, що відсутність нормативно встановлених норм не позбавляє місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування права розробляти та затверджувати власні НПА, які спрямовані на деталізацію та покращення норм нормативно-правових актів вищого рівня в межах діючих законів.

Прикладом може слугувати Тернопільська міська рада, якою 30.07.2018 року затверджено Процедуру управління ризиками відповідно до вимог п. 6.1 стандарту ISO 9001-2015.

Вимоги цієї Процедури поширюються на діяльність вищого керівництва Тернопільської міської ради, керівників виконавчих органів, інших посадових осіб і є обов'язковими до застосування. Зазначеним документом, зокрема, встановлено:

- **ризик** – імовірна подія, яка може вплинути на досягнення стратегічних та операційних цілей в кінцевій перспективі (вплив невизначеності, основа для планування та запровадження процесів СУЯ);
- **управління ризиками** – процеси, пов'язані з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийняттям рішень, які містять максимізацію позитивних і мінімізацію негативних наслідків настання ризикових подій;
- **менеджмент ризиків** – скоординована діяльність для спрямування і контролю організації щодо ризиків;
- **власник ризику** – керівник процесу, на стратегічні або операційні цілі якого прямо впливає цей ризик. Власник ризику відповідає за ідентифікацію, оцінювання і моніторинг управління ризиком;
- **система управління ризиками** – сукупність процесів, методик, інформаційних систем, спрямованих на досягнення цілей і завдань управління ризиками;
- **ризик-орієнтоване мислення** дає змогу організації визначати чинники, які можуть спричинити відхилення її процесів та її системи управління якістю від запланованих результатів, щоб установлювати запобіжні заходи контролю для зменшення негативних впливів і якнайбільшого використання можливостей, у міру їх виникнення;

- **паспорт ризиків** – документ, що містить усю наявну інформацію про ризик.

Крім визначень зазначеним нормативним документом встановлено та описано такі процедури:

1. Опис процедури:

- входи й виходи процесу;
- відповідальність і повноваження;
- основні цілі та задачі процесу управління ризиками;
- стадії управління ризиками:
 - ідентифікація й оцінювання ризиків;
 - планування необхідних заходів щодо усунення ризиків/запобігання ризикам;
 - здійснення заходів щодо усунення ризиків/запобігання ризикам;
 - аналіз результатів та ефективності заходів щодо усунення/попередження ризиків.

2. Вимірювання та моніторинг.

3. Інші норми та додатки до Процедури управління ризиками.

Такий досвід заслуговує на увагу та поширення серед органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

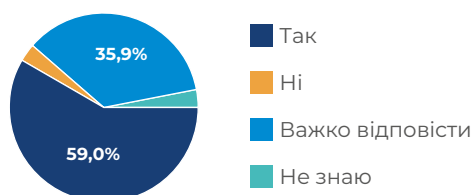
Оскільки законодавчо не регламентовані процеси уникнення конфлікту інтересів в процесі публічного інвестування, представниками стейкхолдерів під час опитування було зазначено, що під час проведення конкурсу проєктів, що можуть фінансуватися за кошти ДФРР, вживаються заходи для уникнення конфлікту інтересів між членами регіональної комісії. Зокрема, член комісії знімається з оцінювання того чи іншого проєкту, по якому у нього може виникнути конфлікт інтересів.

Крім того, було зазначено, що «Корупційні ризики як такі відсутні. Управлінські рішення приймаються відповідно до Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, затвердженого постановою КМУ від 18.03.2015 № 196. Проте оцінка ризиків щодо реалізації здійснюється і регіональною комісією і Міжурядовою комісією при Мінрегіоні. За певних обставин щодо неможливості реалізації у передбачені строки чи ризиків щодо неможливості забезпечення співфінансування проєкт може бути відхилений».

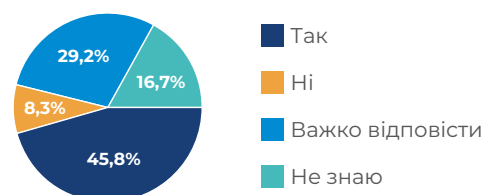
Результати анкетування також підтвердили, що доволі високий відсоток стейкхолдерів обох областей (59,0% чернігівчан та 45,8% черкащан) заявили про врахування можливих внутрішніх і зовнішніх ризиків при плануванні та реалізації проєктів за рахунок публічних коштів. Головним чином вони представляють облдержадміністрації та райдержадміністрацій обох областей, а також територіальні органи ЦОВВ, зокрема у Чернігівській області. Серед них також частина представників органів місцевого самоврядування Чернігівщини та один представник Черкащини.

РИСУНОК 76. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо врахування можливих внутрішніх і зовнішніх ризиків при плануванні та реалізації проєктів за рахунок публічних коштів (ідентифікація, оцінювання та реагування на ці ризики), % опитаних*

Чернігівська область

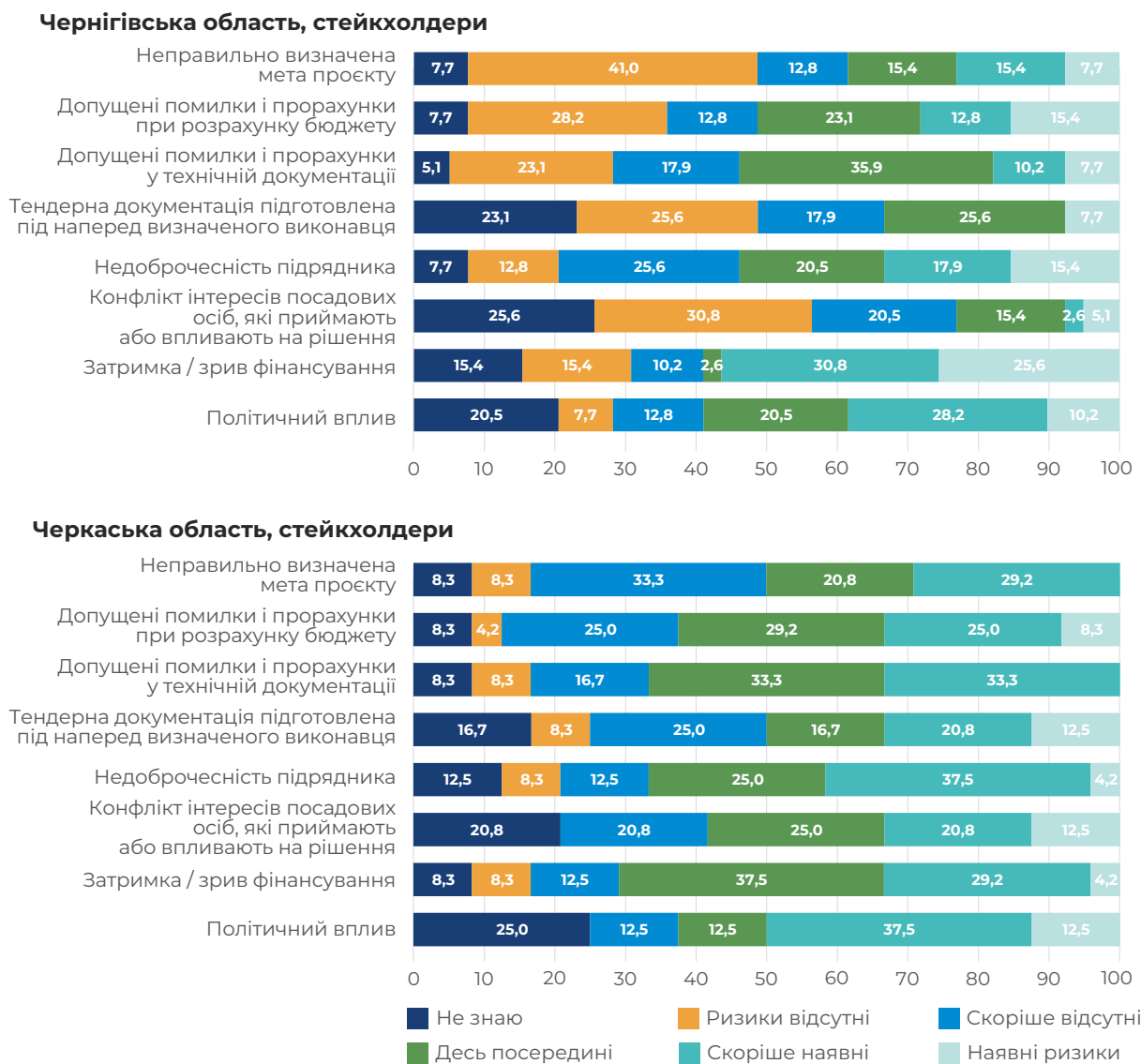


Черкаська область



Щодо самих ризиків, які на думку опитаних мають місце у сфері публічного інвестування найчастіше, то 56,4% чернігівчан, насамперед, вказали на затримку або зрив фінансування, а 38,5% – на політичний вплив. Рейтинг решти ризиків розмістився у такому порядку: 33,3% – недоброчесність підрядника, 28,2% – допущені помилки і прорахунки при розрахунку бюджету, 23,0% – неправильно визначена мета проекту, 17,9% – допущені помилки і прорахунки у технічній документації. Лише 7,7% зазначили, що має місце підготовка тендерної документації під наперед визначеного виконавця та конфлікт інтересів посадових осіб, які приймають або впливають на рішення.

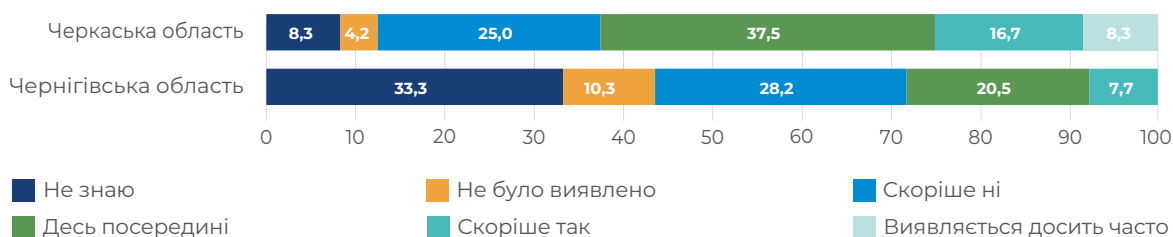
РИСУНОК 77. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо ризиків, які найчастіше мають місце у сфері публічного інвестування, % опитаних*



Водночас, стейкхолдери Черкаської області переважачим вважають ризик політичного впливу – 50,0% та недоброчесність підрядника – 41,7%. Далі йдуть конфлікт інтересів посадових осіб, які приймають або впливають на рішення, підготовка тендерної документації під наперед визначеного виконавця, допущені помилки і прорахунки при розрахунку бюджету, затримка і зрив фінансування, допущені помилки і прорахунки у технічній документації – всі по 33,3%. Ще 29,2% вказали на неправильно визначену мету проекту.

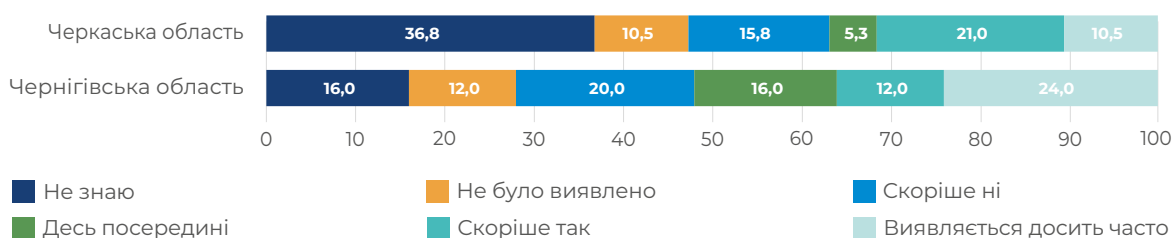
На можливість виявлення недоброчесності у сфері реалізації публічних інвестиційних проектів вказало 7,7% стейкхолдерів Чернігівської та 25,0% Черкаської області.

РИСУНОК 78. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо проявів недоброчесності у сфері реалізації публічних інвестиційних проєктів, % опитаних*



На відміну від стейкхолдерів позиція бенефіціарів обох регіонів є більш критичною – відповідно 36,0% та 31,6%. Серед них понад 2/3 жінок, та майже 1/3 чоловіків у Чернігівській області та виключно жінки у Черкаській області, незалежно від місця проживання, головним чином представники економічно активної групи. У Чернігівській області на недоброчесність у сфері реалізації публічних інвестиційних проєктів вказали також пенсіонери, представники працюючої молоді та особи зацікавлені у відкритті власної справи.

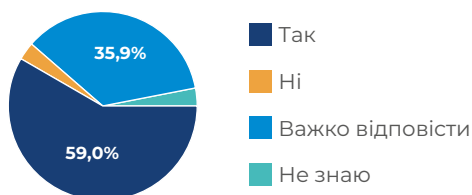
РИСУНОК 79. *Позиція бенефіціарів Чернігівської та Черкаської області щодо проявів недоброчесності у сфері реалізації публічних інвестиційних проєктів, % опитаних*



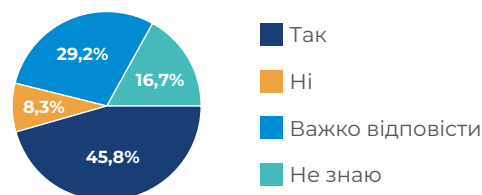
При цьому про існування на регіональному рівні запобіжних заходів задля недопущення недоброчесності та правильного вирішення потенційного конфлікту інтересів заявило лише 17,9% стейкхолдерів Чернігівської та 16,7% Черкаської області.

РИСУНОК 80. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо існування на регіональному рівні запобіжних заходів задля недопущення недоброчесності та правильного вирішення потенційного конфлікту інтересів, % опитаних*

Чернігівська область



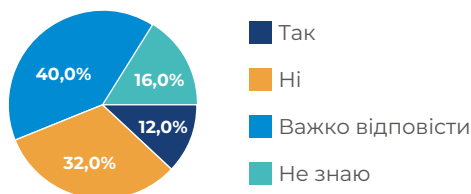
Черкаська область



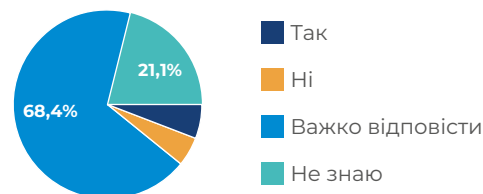
Водночас серед бенефіціарів таких лише 12,0% та 5,3% відповідно, частина з них, зокрема представники економічно активної групи (зокрема працюючі чоловіки віком 60 і більше років, які проживають в обласному центрі і належать до економічно активної групи) вважає, що облдержадміністрація і державні органи здебільшого імітують процес запобігання корупції, а насправді основним її запобіжником є активна антикорупційна позиція громадськості. До речі, така ж позиція висловлювалася під час проведення фокус-групи, зокрема представниками ГО «Совість» Чернігівської області.

РИСУНОК 81. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської області щодо існування на регіональному рівні запобіжних заходів задля недопущення недоброчесності та правильного вирішення потенційного конфлікту інтересів, % опитаних*

Чернігівська область



Черкаська область



Варто також зазначити, що стейкхолдери вважають запобіжниками прозорий конкурсний відбір проєктів із залученням експертів, конкурентне політичне середовище та розвинуту громадянську активність.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- Моніторинг та управління ризиками у сфері публічного інвестування, у т. ч. з метою забезпечення доброчесності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу залишається одним із вузьких місць, недостатньо визначеним і узгодженим процесом у діяльності держслужбовців. Незважаючи на доволі оптимістичну оцінку свого внеску щодо врахування можливих внутрішніх і зовнішніх ризиків при плануванні та реалізації проєктів за рахунок публічних коштів, ефективність їх використання, судячи з позиції бенефіціарів, не є високою.
- За результатами опитування, у сфері публічного інвестування найчастіше зустрічається затримка або зрив фінансування та політичний вплив, а також недоброчесність підрядника, допущені помилки і прорахунки при розрахунку бюджету, неправильно визначена мета проєкту, допущені помилки і прорахунки у технічній документації. Значною мірою вони виявляються лише на етапі впровадження проєктів, що свідчить про недостатнє врахування ризиків на етапі їх планування та незалучення громадських організацій, які представляють інтереси різних груп населення до цього процесу, зокрема й відсутності реальної антикорупційної експертизи. Недостатнє запобігання ризикам, яке має місце, найбільше вдаряє по закупівлях, які є доволі вразливими для розбазарювання публічних коштів та корупції.
- Такий стан справ зумовлює переконання більшості бенефіціарів у тому, що органи влади здебільшого імітують процес запобігання корупції, а насправді основним її запобіжником є активна антикорупційна позиція громадськості та залучення експертів. Сферу корупції можна обмежити також завдяки належному звітуванню перед громадянами, однак воно ще залишається одним із вузьких місць у діяльності органів влади.

13.4. Прогалини (проблемні питання)

На відміну від міжнародної практики публічного управління в Україні регулярні процеси ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення) не є

поширеними та вживаними в сучасній управлінській практиці на всіх рівнях врядування. Оцінювання ризиків здійснюється здебільшого формально і на вимогу відповідних нормативно-правових актів, зокрема що стосуються інвестування за кошти міжнародних організацій.

Політичний вплив на прийняття рішень з відбору проєктів на фінансування за публічні кошти

На регіональному та національному рівні народні депутати України мають значний вплив на ухвалення рішень щодо визначення напрямів публічного фінансування чи на відбір конкретних проєктів, що фінансуються за рахунок коштів ДФРР та субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, коштів дорожнього фонду. Таким чином, парламентський контроль перетворюється на участь парламентарів у прийнятті рішень виконавчої гілки влади.

Не гарантоване, неритмічне за кварталами фінансування чи надто пізні фінансування проєктів

Досить часто кошти на фінансування проєкту передбачаються з спеціального фонду відповідного бюджету, що ускладнює планування, оскільки не відомо чи точно надійдуть ці кошти. Розпис бюджетних надходжень формується таким чином, що основні суми коштів надходять в кінці року провокуючи ризики їх не якісного освоєння.

Правила розв'язання конфлікту інтересів при визначенні проєктів на фінансування не стало реальною практикою

Регіональні комісії та комісія з відбору проєктів при Мінрегіоні не мають детального регулювання розв'язання конфлікту інтересів та перевірки наявності такого конфлікту. Це правило взагалі не поширюється на народних депутатів України.

Низька інституційна спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування у сфері управління ризиками в процесі публічного інвестування

Брак відповідних знань та навички моніторингу та управління ризиками у сфері публічного інвестування на тлі відсутності фахової та антикорупційної експертизи спричиняє можливість виникнення корупційних ризиків, неефективне використання публічних коштів та низьку результативність реалізації проєктів.

13.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Внести в бюджетний кодекс України заборону на впровадження будь-яких субвенцій, не передбачених бюджетним кодексом чи іншими законами, крім пов'язаних з ліквідацією стихійного лиха і які можуть надаватись з резервного фонду держбюджету.
2. Звернутись до КСУ про визнання неконституційними норм українського законодавства, якими передбачається участь і голосування народних депутатів України в комісіях з відбору проєктів, що фінансують за публічні кошти.

3. Внести зміни до БКУ, передбачивши визначення розміруДФРР відповідно до розміру Державного бюджету попереднього року. При розподілі квот між областями, їх розмір в залежності від зміни ВРП на душу населення переглядається один раз на 4 роки. Станом на 09.07.2021 рекомендацію враховано під час підготовки законопроєкту, зареєстрованому у ВРУ за № 4200.
4. Запровадити можливість вексельного розрахунку за виконані роботи за рахунок публічних коштів з подальшим погашенням векселів за рахунок коштів державного бюджету.
5. Ввести в законодавство процедури розв'язання конфлікту інтересів при розгляді проєктів, що фінансуються за публічні кошти і скасування рішень, щодо відібраних проєктів за наявності встановленого і не розв'язаного конфлікту інтересів. Це право має поширюватись на всіх членів комісії та експертів, залучених до її роботи. Ці процедури можна запроваджувати на регіональному та місцевому рівнях відповідними рішеннями ОМС.
6. Підготувати посібник щодо виявлення та управління ризиками при підготовці проєктів та їх реалізації.

■ На обласному та місцевому рівнях

1. При відборі проєктів для фінансування за публічні кошти використовувати процедури незалежного оцінювання проєктів, а також запровадити можливість подання апеляції щодо прийнятих рішень за певних, наперед визначених обставин, як конфлікт інтересів чи розгляд з порушенням процедури.
2. Запровадити процедури розв'язання конфлікту інтересів на регіональному та місцевому рівнях відповідними рішеннями ОМС.
3. Запропонувати пілотним регіонам та громадам внесення змін або розроблення нових НПА.
4. Запровадити тренінг-курси для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з аналізу та управління ризиками.
5. Радам територіальних громад розробити та схвалити відповідні процедури управління ризиками згідно до вимог п. 6.1 стандарту ISO 9001-2015.
6. Запровадити фахову та антикорупційну експертизу проєктів, передбачити можливість фінансування цих послуг за публічні кошти.
7. Залучати експертів місцевих ІГС та представників бенефіціарів до проведення моніторингу ризиків на початкових етапах формування проєктних ініціатив.
8. Широко використовувати конкурсну систему відбору проєктів, що дозволить підвищити якість їх підготовки та знизити окремі ризики.



СПРОМОЖНІСТЬ 14.

Заохочувати «краще регулювання» на субнаціональному рівні та узгодженість на всіх рівнях врядування

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Органи влади субнаціонального рівня мають доступ до участі в механізмах координації узгодженості регуляторних актів на різних рівнях влади.
- Аналіз регуляторного впливу використовується в процесі публічного інвестування.
- Публічні консультації у зв'язку з підготовкою нових регламентів є достатньої тривалості, доступними та цілеспрямованими.
- Розглядаються альтернативи регулюванню.
- Здійснюються заходи щодо скорочення норм регулювання чи спрощення адміністративних процедур.
- Використовуються інструменти електронного урядування для спрощення адміністративних процедур для публічних інвестиційних проєктів.

14.1. Міжнародний досвід¹²⁴

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб просувати створення нормативної бази, яка сприяє як публічним, так і приватним інвестиціям на субнаціональному рівні

Різносторонні, дублюючі, суперечливі або нормативні акти, які часто змінюються, можуть призвести до збільшення витрат, особливо для субнаціональних органів влади. Така нормативна база також веде до зниження ефективності інвестицій та відлякування інвесторів. У таких мережевих секторах, як енергетика, телекомунікації та водопостачання, для яких зазвичай характерний вищий ступінь регулювання, узгодженість регулювання має особливе значення. Навіть відносно прості проєкти громадянських споруд можуть бути ускладнені через відсутність ясності або узгодженості у нормативній базі. А якщо виникнуть проблеми з нормативною базою або якщо процес закупівель стане проблематичним, приватний сектор може залишитися осторонь, зіткнутися із затримками або навіть відмовитися від проєкту.

Щоб нарощувати потенціал субнаціональних органів врядування

Невід'ємною частиною ефективних публічних інвестицій є потенціал субнаціональних органів у сфері якості регуляторної діяльності. Необхідно, щоб у субнаціональних органів влади була можливість ефективно здійснювати стратегії регулювання, ство-

¹²⁴ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

рені на більш високих рівнях врядування, а також визначати і здійснювати свою власну стратегію регулювання, зокрема, аналіз наслідків регулювання та необхідних реформ. Особливу увагу слід приділяти спрощенню управління, що могло б сприяти залученню до публічних інвестиційних стратегій приватних партнерів.

Щоб підвищити ефективність регіональної політики, зокрема там, де потенціал низький

Було визначено, що однією з основних перешкод для регіональної політики в цілому є складність адміністративних процедур. Надмірний обсяг законодавчих актів і методичних рекомендацій або численні умови у поєднанні зі слабким потенціалом можуть призвести до неефективного або недостатнього використання субнаціональними органами коштів для регіонального розвитку. Крім того, прийняття відповідальності нормотворчими органами може бути ускладнене через надмірне регулювання. Якщо адміністративний тягар перевищує очікувані вигоди від результатів регіональної політики, бенефіціари проєктів можуть навіть не бути в змозі звернутися за централізованими грантами або фінансовими інструментами для фінансування своїх ініціатив. Таким чином, щоб уникнути надмірної кількості керівних вказівок і законодавчих актів, вкрай важливо зіставити адміністративний тягар із очікуваними політичними вигодами. Крім того, адміністративний тягар у поєднанні з нерівними можливостями всередині країни загрожує поглибленням існуючої нерівності.

АВСТРАЛІЯ

Органи влади Австралії домовилися через Раду австралійських органів врядування (COAG) переглянути свої процедури аналізу наслідків регулювання (RIA), щоб врахувати нові ініціативи в області регулювання і визначити, чи вирішує існуюча модель регулювання поза межами юрисдикції відповідну політичну проблему і яка модель буде найкращою для спільноти – єдина національна гармонізована модель або специфічна для конкретної юрисдикції. Це включає в себе врахування потенціалу конкуренції нормативно-правових актів, інновацій та динамізму; відносних витрат використовуваних альтернативних моделей, включаючи тягар регулювання і будь-які витрати перехідного періоду; того, чи є дане регуляторне питання специфічним для штату або загально-національним, і чи існують суттєві відмінності, які можуть вимагати конкретних заходів в рамках юрисдикції.

ДАНІЯ

Данське Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів надало муніципалітетам методичні вказівки щодо тлумачення законодавства, способів застосування законодавства на практиці, а також обміну передовим досвідом. У вказівках також містяться рекомендації щодо державно-приватного партнерства, яке в останні роки стало застосовуватися частіше. У червні 2013 року для розробки більш чіткого, простого і гнучкого законопроєкту про публічні закупівлі і для зниження операційних витрат, з якими стикаються сторони, що беруть участь в публічних закупівлях, була створена робоча група з публічних закупівель. Відповідно до рекомендацій робочої групи, законодавство про публічні закупівлі необхідно якомога швидше спростити. Наприкінці 2013 року було підвищено ефективність апеляційної процедури за рахунок збільшення зборів і скорочення термінів подачі скарг.

Якість регулювання та узгодженості різних рівнів управління відіграють вирішальну роль у публічних інвестиціях на субнаціональному рівні. Оскільки державна регіональна політика охоплює багато секторів та кілька рівнів управління,

суб'єкти регіональної політики мають справу з безліччю нормативних актів. Виникають різні типи перешкод для інвестицій, такі як дублювання/збіг/суперечність нормативних актів на різних рівнях управління та постійно зростаючий потік регулювання, що ускладнює дотримання та вимагає великих витрат. Для приватного сектору «відсутність необхідного регулювання» або «процес закупівель, який не відповідає чинним законам та нормам», може стримувати інвестиції, призвести до затримок або навіть змусити інвесторів відмовитись від проєкту. У прикордонних регіонах справи можуть ускладнитися ще більше, оскільки навіть відносно незначні відмінності у первинному та вторинному законодавстві можуть ускладнити транскордонне інвестиційне співробітництво.

Спроможність щодо «кращого регулювання» різниться між країнами та субнаціональними органами влади. Небагато країн ОЕСР мають добре розвинені спроможності щодо регуляторного управління на всіх рівнях врядування. Там, де темпи децентралізації випереджають розвиток відповідних спроможностей, субнаціональні органи влади можуть виявитися погано підготовленими до регуляторних обов'язків. Так само, все більша кількість нормативних актів і часті зміни можуть зробити їх дотримання значним викликом.

14.2. Аналіз законодавства

Законодавче підґрунтя для впровадження механізму визначення регуляторного впливу актів законодавства на процес публічного інвестування становить Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79)¹²⁵ та відповідні підзаконні акти Кабінету Міністрів України, зокрема, постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту».

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначив для органів державної влади та місцевого самоврядування обов'язковість впровадження в практику управління набору процедур, що фактично є нормами та правилами аналізу політики.

Зазначеним законом встановлені, зокрема, норми щодо:

- сфери дії Закону та принципи державної регуляторної політики (статті 3-4);
- прав громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики (стаття 6);
- планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів та підготовки аналізу регуляторного впливу (статті 7-8);
- порядку оприлюднення проєктів, відстеження результативності, перегляду регуляторних актів та оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності (статті 9-14);
- особливостей здійснення державної регуляторної політики Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади (розділ IV, статті 18-29);
- здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування (розділ VI, статті 31-38).
- Інші засадничі норми з питань регуляторної політики.

125 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15?find=1&text=ynovnovazheniy+opran+#w1_1

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 затверджено 2 методики, а саме: Методику проведення аналізу впливу регуляторного акту та Методику відстеження результативності регуляторного акту.

Методика проведення аналізу впливу регуляторного акту встановлює вимоги до процесу проведення аналізу, зокрема, перед прийняттям проєкту нормативного акту необхідно здійснити такі кроки:

- **визначається проблема**, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання (при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, зазначаються причини та умови виникнення проблеми; обґрунтування неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; суб'єкти, на яких проблема справляє негативний вплив);
- **визначаються цілі** державного регулювання;
- **визначаються та оцінюються усі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей**, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу (при визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться не менше ніж два можливих способи; оцінка кожного із способів; причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми; аргументи щодо переваги обраного способу);
- **описується механізм**, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, **і відповідні заходи**;
- **обґрунтовуються можливості досягнення визначених цілей** у разі прийняття регуляторного акту (при обґрунтуванні можливості досягнення цілей у разі прийняття регуляторного акту наводиться оцінка впливу зовнішніх факторів на дію акту з визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання вимог акту; оцінка можливості впровадження та виконання вимог акту органами державної влади і органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; характеристика механізму повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акту; а також зазначається періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акту);
- **визначаються очікувані результати** прийняття акту (визначення очікуваних результатів прийняття регуляторного акту провадиться із застосуванням методу аналізу вигод та витрат у простій (перелік очікуваних позитивних та негативних факторів) або складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі. Для проведення аналізу вигод та витрат устанавлюється певний період. Розмір кожної вигоди та витрати обчислюється з використанням статистичних даних, даних наукових досліджень та опитувань, а також даних, одержаних з інших джерел. На підставі обчисленого розміру кожної вигоди та витрати підсумовується загальний розмір.);
- **обґрунтовується запропонований строк дії акту** (у разі обмеження цього строку) (Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акту здійснюється з урахуванням достатності цього строку для розв'язання проблеми та досягнення цілей державного регулювання);
- **визначаються показники результативності акту** (прогнозні значення показників результативності регуляторного акту встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності актом, обов'язковими з яких повинні бути: 1) розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акту; 2) кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акту; 3) розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акту; 4) рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акту);

- **визначаються заходи**, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акту (при визначенні заходів, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акту, зазначаються строки проведення базового та повторного відстеження результативності акту; вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження; групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні; наукові установи, що залучатимуться для відстеження).

Методика відстеження результативності регуляторного акту встановлює вимоги для здійснення 1) базового, 2) повторного та 3) періодичного відстеження результативності прийнятого регуляторного акту у межах строків, установлених статтею 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Базове відстеження здійснюється до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акту.

Повторне відстеження здійснюється через рік після набрання чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, не встановлено більш ранній строк, з метою оцінки ступеня досягнення цим актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акту порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час базового відстеження.

Періодичне відстеження здійснюється раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, в тому числі у разі, коли дію акту, прийнятого на визначений строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акту порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

У процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акту.

Базове, повторне та періодичне відстеження здійснюється на основі показників і даних, визначених під час проведення аналізу впливу регуляторного акту.

Зазначеною Методикою встановлена також вимога проведення опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі у разі коли для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акту необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані наукових досліджень.

Попри наявність такого закону, ключовим залишається питання ієрархії нормативних актів, а також вимоги щодо віднесення різного правового регулювання до різних видів нормативно-правових актів. В Україні немає закону «Про нормативно-правові акти», який би врегулював ці проблеми. Так само відсутні детальні методичні рекомендації щодо вимог до нормопроєктувальної техніки, яка має застосовуватись при розробці проєктів актів.

14.3. Аналіз практик публічного інвестування

Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачена норма обов'язкового погодження проєкту регуляторного

акту із уповноваженим органом з питань регуляторної політики або його територіальними органами.

Під час аналізу матеріалів самооцінки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в пілотних областях, а також інтерв'ю та результатів фокус-груп за участю представників стейкхолдерів було встановлено, що центральні органи виконавчої влади залучають обласні державні адміністрації до погодження нормативно-правових актів з питань публічного фінансування, але не на постійній основі. Як приклад, обласним державним адміністраціям надсилалися Мінрегіоном на погодження зміни до порядку фінансування проєктів за кошти ДФРР, зокрема, зміни до Бюджетного кодексу. Крім того, облдержадміністрації в процесі публічного інвестування, зокрема за кошти ДФРР, здійснювали аналіз порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, затвердженого постановою КМУ від 18.03.2015 № 196.

Одночасно, представники стейкхолдерів субрегіонального рівня вказували на те, що центральні та місцеві органи виконавчої влади не залучають їх до публічних консультацій з проблематики регуляторного впливу проєктів нормативних актів з питань публічного інвестування. Відповідно до законодавства місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають на погодження власні проєкти нормативних актів територіальним представництвом уповноваженого органу з питань регуляторної політики.

Регуляторна діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі й аналіз регуляторного впливу в процесі публічного інвестування здійснюється відповідно до чинного законодавства у цій сфері.

У Черкаській обласній державній адміністрації регуляторна діяльність унормована розпорядженням обласної державної адміністрації від 24.03.2017 № 130, яким затверджено Заходи з реалізації державної регуляторної політики на території Черкаської області. Зазначеним рішенням передбачено серед іншого, зокрема:

- підготовка річних планів діяльності обласної державної адміністрації з підготовки проєктів регуляторних актів та планів-графіків із відстеження результативності регуляторних актів;
- забезпечення оприлюднення планів діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, планів-графіків із відстеженням результативності регуляторних актів та змін до них на власних офіційних веб-сайтах у розділах «Регуляторна діяльність»;
- перегляд (інвентаризація) власних регуляторних актів на предмет відповідності чинному законодавству, шляхом внесення відповідних змін або визнання їх такими, що втратили чинність та оприлюднення на власних офіційних веб-сайтах у розділах «Регуляторна діяльність»;
- забезпечення розробки проєктів регуляторних актів, аналізів регуляторного впливу (у тому числі М-тесту) та заходів із відстеження результативності регуляторних актів у відповідності з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та постанови КМУ від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту під час розроблення регуляторних актів»;
- проведення моніторингу ефективності роботи місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування щодо здійснення державної регуляторної політики в області.

Відповідно до зазначеного рішення Черкаська ОДА має на веб-сайті окрему сторінку (розділ) «**Регуляторна діяльність**»¹²⁶, на якій розміщено запрошення для

126 <https://ck-oda.gov.ua/rehulyatorna-diyalnist/>

громадськості до публічного обговорення регуляторних актів обласної державної адміністрації.

РОЗДІЛ «РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ» ДОСТАТНЬО ІНФОРМАТИВНИЙ ТА МАЄ ТАКУ СТРУКТУРУ:

I. Нормативно-правова база: закони, урядові рішення з питань регуляторної діяльності та Методичні рекомендації щодо оцінки регуляторного впливу проєкту регуляторного акту на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу, Методичні рекомендації щодо здійснення заходів з відстеження результативності прийнятих регуляторних актів та скасування тих з них, які не відповідають принципам державної регуляторної політики, Методичні рекомендації щодо розробки регуляторних актів та здійснення аналізу їх впливу на малий та середній бізнес, що розроблені Департаментом регіонального розвитку обласної державної адміністрації для місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування Черкаської області та інші матеріали.

II. Планування діяльності: інформація представлена починаючи з 2010 року. В розділі розміщені:

- інформація про оприлюднення планів з підготовки проєктів регуляторних актів на відповідний рік у Черкаській області (в розрізі ОДА, РДА, МВК, ОТГ);
- плани роботи обласної державної адміністрації з підготовки проєктів регуляторних актів на відповідний рік та зміни до них;
- плани-графіки діяльності обласної державної адміністрації щодо проведення заходів з відстеження результативності прийнятих регуляторних актів на відповідний рік та зміни до них.

III. Оприлюднення проєктів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу: розміщені проєкти регуляторних актів в різних сферах, зокрема й публічного інвестування. Наприклад, 08.08.2019 розміщено Проєкт розпорядження «Про затвердження Положення про проведення щорічного обласного екологічного конкурсу «Україна в стилі ЕКО», Аналіз регуляторного впливу до проєкту розпорядження голови Черкаської обласної державної адміністрації «Про затвердження Положення про проведення щорічного обласного екологічного конкурсу «Україна в стилі ЕКО», Повідомлення про оприлюднення проєкту регуляторного акту «Про затвердження Положення про проведення щорічного обласного екологічного конкурсу «Україна в стилі ЕКО», Положення про порядок проведення щорічного обласного екологічного конкурсу «Україна в стилі ЕКО».

IV. Діючі регуляторні акти: розділ містить:

- зведений реєстр діючих регуляторних актів області (за даними райдержадміністрацій, міських рад міст обласного значення та їх виконкомів) станом на 01.07.2020 року;
- зведений реєстр діючих регуляторних актів області (за даними об'єднаних територіальних громад) станом на 01.07.2020 року;
- перелік Діючих регуляторних актів станом на 20.07.2020 року.

V. Відстеження результативності регуляторних актів: розміщені звіти про результативність регуляторних актів.

VI. Інформація про здійснення регуляторної діяльності: розділ містить різну звітну інформацію щодо регуляторної діяльності за період 2014–2020 років.

VII. Прискорений перегляд регуляторних актів: розділ містить інформацію щодо проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

VIII. Відповідальні особи за здійснення регуляторної діяльності

IX. Регуляторна діяльність районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад

Відповідно до законодавства на офіційному сайті Чернігівської ОДА також є розділ «Регуляторна діяльність»¹²⁷, на якому розміщена відповідна інформація за такою рубрикацією:

- прискорений перегляд;
- Закон України;
- реєстр чинних регуляторних актів;
- відстеження результативності;
- план діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів облдержадміністрації;
- план-графік здійснення відстеження результативності регуляторних актів Чернігівської обласної державної адміністрації;
- проєкти регуляторних актів;
- повідомлення про оприлюднення;
- проєкти регуляторних актів Чернігівської обласної ради, ініціатором внесення яких є ОДА;
- відомості про здійснення регуляторної діяльності.

Огляд документів та результати опитувань стейкхолдерів свідчать про дотримання формальних процедур щодо визначення регуляторного впливу нормативно-правових актів, зокрема, й у сфері публічного інвестування.

На думку стейкхолдерів (представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) публічні консультації є достатньо тривалими, доступними, цілеспрямованими та здійснюються відповідно до законодавства. Наприклад, представники Чернігівської обласної державної адміністрації зазначили, що з метою підвищення якості підготовки проєктів регуляторних актів, полегшення процесу всебічного обґрунтування необхідності запровадження державних регулювань в 2019 році направлено місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування для застосування «Рекомендації щодо оцінки регуляторного впливу проєкту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу», розроблені ДРСУ. При проведенні аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту застосовувалися оновлені підходи до здійснення (АРВ). При проведенні М-тесту здійснювався необхідний публічний діалог з сектором підприємництва в рамках консультацій щодо визначення впливу запропонованого регулювання на суб'єктів малого підприємництва та визначення детального переліку процедур, виконання яких необхідно для здійснення регулювання

Визначення та оцінювання усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей регуляторного акту під час здійснення аналізу регуляторного впливу є обов'язковою законодавчо встановленою нормою. Без аналізу регуляторного впливу проєкт нормативно-правового акту не може бути прийнятий.

Так, всі представники стейкхолдерів зазначили, що їхня діяльність спрямовується на зменшення втручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання, усунення перешкод у розвитку господарської діяльності. Інформація про перегляд діючих регуляторних актів області за даними об'єднаних територіальних громад та Інформація про перегляд діючих регуляторних актів області за даними райдержадміністрацій, міських рад міст

¹²⁷ <http://cg.gov.ua/index.php?id=2004&tp=1>

обласного значення та їх виконкомів розміщується щопівроку на офіційних сайтах облдержадміністрацій в розділах «Регуляторна діяльність».

Так, під час проведення конкурсу проєктів, що можуть фінансуватися за кошти ДФРР, застосовується онлайн платформа Мінрегіону dfrr.minregion.gov.ua (з 2021 року – new.dfrr.minregion.gov.ua).

Анкетування представників стейкхолдерів засвідчило, що в обох пілотних регіонах здійснюються певні заходи щодо покращення регуляторного середовища у сфері публічного інвестування. Оцінюючи запропонований перелік заходів, 51,3% опитаних стейкхолдерів Чернігівщини та 50,0% Черкащини зазначили, що на обласному рівні здійснюється аналіз регуляторного впливу, 41,0% та 45,8% відповідно – вказали на залучення заінтересованих сторін до публічних консультацій при формуванні нового регулювання, 35,9% чернігівчан та 45,8% черкащан повідомили, що органи влади регіонального рівня залучені до координації регуляторної узгодженості на різних рівнях влади, відповідно 28,2% та 50,0% відмітили, що використовуються інструменти електронного урядування для адміністративних процедур. Ще приблизно рівна кількість (26,6% та 29,2%) відзначили, що докладаються зусилля щодо спрощення регулювання чи адміністративних процедур.

РИСУНОК 82. Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно здійснення певних заходів щодо покращення регуляторного середовища у сфері публічного інвестування, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери

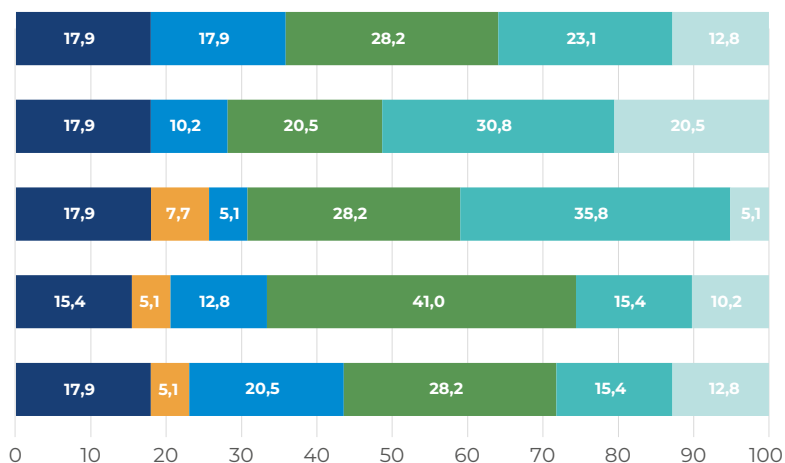
Органи влади регіонального рівня залучені до координації регуляторної узгодженості на різних рівнях влади

Здійснюється аналіз регуляторного впливу

Заінтересовані сторони залучаються до публічних консультацій при формуванні нового регулювання

Докладаються зусилля щодо спрощення регулювання чи адміністративних процедур

Використовуються інструменти електронного урядування для адміністративних процедур



Черкаська область, стейкхолдери

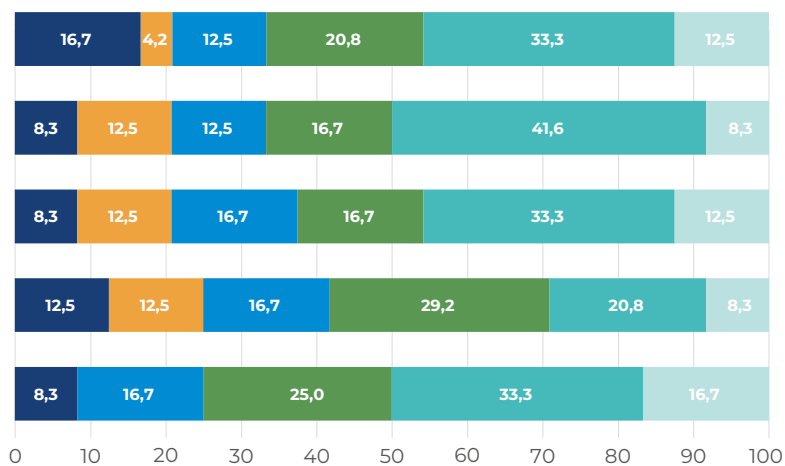
Органи влади регіонального рівня залучені до координації регуляторної узгодженості на різних рівнях влади

Здійснюється аналіз регуляторного впливу

Заінтересовані сторони залучаються до публічних консультацій при формуванні нового регулювання

Докладаються зусилля щодо спрощення регулювання чи адміністративних процедур

Використовуються інструменти електронного урядування для адміністративних процедур



■ Не знаю ■ Не здійснюються ■ Скоріше ні
■ Десь посередині ■ Скоріше так ■ Здійснюються

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- В обидвох регіонах на обласному рівні здійснюються певні заходи для покращення регулювання у сфері надання адміністративних послуг та розвитку бізнес-середовища. Проводиться аналіз регуляторного впливу, заінтересовані сторони залучені до публічних консультацій при формуванні нового регулювання чи спрощення існуючого, запроваджуються інструменти електронного урядування. Також органи влади регіонального рівня залучені до координації регуляторної узгодженості на різних рівнях влади.
- Водночас, однією з основних перешкод для публічного інвестування в цілому є недостатня інституційна спроможність та складність і бюрократизованість певних адміністративних процедур у цій сфері. Зокрема, надмірні численні умови до підготовки проєктів МФО у поєднанні зі слабким кадровим потенціалом на регіональному і місцевому рівнях приводять до недостатнього використання органами влади цих коштів для регіонального розвитку. Подібна ситуація спостерігається у сфері ДПП, залучення прямих іноземних інвестицій, муніципальних запозичень та деяких інших.
- Постійна мінливість правил на центральному рівні, яка має місце, унеможливає необхідну передбачуваність і приводить до негативних наслідків. Це стосується, наприклад, сфери просторового планування, останні рішення Мінрегіону щодо якого не узгоджуються із державною регіональною політикою. Це підриває доволі високу якість регулювання, яке вдалося забезпечити у сфері стратегічного планування регіонального розвитку.
- На думку учасників опитування, також необхідно переглянути податкове законодавство для збільшення доходів місцевих бюджетів та фіскального стимулювання розвитку підприємництва, особливо для громад і територій, що перебувають у складних умовах. Ще однією з вимог є зниження тиску енергомонаполістів на роботу МСБ, можливості започаткування бізнесу та створення інфраструктури залучення інвестицій. Представники Чернігівської області зацікавлені у зміні нормативного регулювання розподілуДФРР між областями, який вважають несправедливим.

14.4. Прогалини (проблемні питання)

Аналіз практики публічного інвестування в частині визначення регуляторного впливу нормативно-правових актів щодо підготовки, реалізації, моніторингу та оцінки впровадження інвестиційних проєктів за публічні кошти засвідчив, що в Україні створена досить розвинена система правового регулювання оцінки регуляторного впливу актів, які приймаються належними на те органами.

Проте, реально у цій сфері є низка прогалин, які негативно впливають на отримання «кращого регулювання».

Недостатнє правове регулювання вимог щодо нормопроектувальної техніки для нормативних актів

В Україні немає закону «Про нормативно-правові акти», який визначає ієрархію нормативних актів та вимоги до їх змісту. Так само відсутні детальні методичні рекомендації щодо вимог до нормопроектувальної техніки, яка має застосовуватись при розробці проєктів актів. Як результат, нормативні акти містять складні форму-

лювання, назва часто не відповідає змісту, однакові правовідносини регулюються різними видами нормативних актів.

Не всі, важливі для публічного інвестування, нормативні акти облдержадміністрацій визнаються регуляторними актами

Такі документи не підпадають під дію відповідного закону і не проходять широкого обговорення зацікавленими сторонами. Одночасно, якість підготовки аналізів регуляторного впливу є досить не високою, а процедури обговорення у переважній більшості є формальними.

Недостатньо детально визначені процедури щодо публічного інвестування у актах регіонального рівня

Оскільки в Україні відсутні детальні методичні рекомендації щодо змісту та нормопроектувальної техніки для нормативних актів різних видів, при ухваленні актів на регіональному рівні використовують типові документи, затверджені ЦОВВ без додаткової деталізації та врахування регіональної специфіки.

Суб'єкти регіонального розвитку, які є зацікавленими сторонами щодо певного регулятивного акту, не володіють достатньою мірою навичками експертизи для уточнення проєкту змін чи прийняття нового регуляторного акта

Обговорення проєкту акта та подання до нього аргументованих пропозицій часто є формальним через відсутність достатнього рівня експертизи у організацій, які б мали представляти заінтересованих осіб – асоціації підприємців, органів місцевого самоврядування, громадських організацій бенефіціарів.

При підготовці проєкту регуляторного акта не розробляються альтернативні варіанти вирішення проблеми або пропонуються формальні варіанти залишити ситуацію без змін або застосувати регулювання

Часто проблема, на врегулювання якої спрямовується проєкт акта, викликана не його відсутністю, а низькою спроможністю тих, хто стикається з проблемою, вирішити її на підставі існуючого регулювання. Тому замість організаційних чи інформаційних заходів продукується новий акт, який може входити в суперечність з іншими актами, що діють у цій сфері.

Залучення представників субнаціонального рівня до процесу формування регуляторних актів ЦОВВ переважно є формальним

Незважаючи на вимогу Регламенту КМУ щодо погодження проєктів нормативно-правових актів (в тому числі й з питань публічного інвестування) із всіма причетними заінтересованими сторонами, таке погодження переважно має формальний характер без здійснення оцінки потреб регіонів.

14.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Ухвалити закон про нормативно-правові акти, яким визначити вимоги щодо ієрархії, змісту та взаємного узгодження нормативно-правових актів в Україні.

2. Розробити та затвердити на урядовому рівні детальні методичні рекомендації щодо правил нормопроектувальної техніки.
3. Розробити та ввести у програми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування навчальний модуль з проектувальної техніки.
4. Підготувати методичні рекомендації щодо способів аналізу проекту регуляторного акту: наявність достатніх причин для нового регулювання; адекватність запропонованого способу регулювання; оцінки його впливу на регуляторне середовище та ризиків для суб'єктів чи сфери регулювання.
5. Запровадити в практику регуляторної діяльності ЦОВВ періодичні онлайн-наради із суб'єктами регіонального розвитку, для обміну інформацією щодо ситуації у сфері правового регулювання, яку зачіпають проекти змін, обговорення таких змін, надання відповідей на запитання з боку регіональних суб'єктів.

■ На обласному та місцевому рівнях

1. Забезпечити проведення занять з фахівцями, заподіяними у підготовці проектів нормативних актів з нормопроектувальної техніки, особливо для новопризначених фахівців.
2. Підготувати Методичні рекомендації щодо вимог до складання та оформлення НПА для ОМС та депутатів місцевих рад.
3. ОДА та органам місцевого самоврядування всі акти, які можуть містити ознаки регуляторного акту, проводити за процедурами, що визначені для розгляду регуляторних актів, аналізуючи при цьому можливі ризики впливу і на суміжні сфери.
4. ОДА та органам місцевого самоврядування творчо застосовувати типові проекти актів: на їх основі ухвалювати власне нормативне регулювання, що враховує місцеві особливості та передбачає процедури, які дають змогу отримати максимальну ефективність від реалізації акта, зменшити ризики корупційного впливу.
5. Провести майстер-клас (або методичні рекомендації з прикладами) для ОМС з питань правильного використання типових документів.
6. Запровадити навчання методикам аналізу проектів регуляторних актів для представників організованих середовищ заінтересованих сторін та вигодонабувачів.
7. Запровадити на регіональному та місцевому рівнях управління планування регуляторної діяльності та проведення політики мінімального втручання у чинне регулювання задля його стабільності.
8. Передбачити у місцевих актах, що регулюють порядок та розробку проектів НПА, додаткові вимоги щодо обґрунтування необхідності ухвалення відповідного акта і неможливості вирішити проблему іншими способами. Вимоги мають містити норму щодо кожного проекту акту або змін до нього – обов'язково додається відповідне обґрунтування за певною формою.



СПРОМОЖНІСТЬ 15.

Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій

ЦІЛЬОВИЙ СТАН:

- Працівники, які працюють над завданнями публічних інвестицій, проходять офіційну підготовку у відповідній галузі, наприклад, з попередньої оцінки (ex-ante).
- Існує формальний процес навчання персоналу технічним навичкам публічних інвестицій та застосовуються показники використання набутих навичок.
- Спеціалісти/нові працівники, які пройшли навчання в університетських програмах, що пов'язані з публічними інвестиціями (наприклад, містобудування, регіональна політика, державна політика, економіка тощо), доступні для прийняття на роботу в орган влади субнаціонального рівня (ОДА, РДА, місцеві ради).
- Діяльність органів влади/департаментів/підрозділів, що займаються галузевими та регіональними публічними інвестиціями, регулярно контролюється та оцінюється. За результатами оцінки застосовуються винагороди та стягнення.
- Ефективність державних службовців, які займаються публічними інвестиційними проєктами регулярно оцінюється.
- Для органів влади субнаціонального рівня доступна зовнішня технічна допомога (для планування, попередньої оцінки, подальшої оцінки), наприклад, через агенції регіонального розвитку, університети, аналітичні центри чи незалежних консультантів.

15.1. Міжнародний досвід¹²⁸

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Щоб вирішувати все більш складні завдання, пов'язані із публічними інвестиціями

Для розробки та реалізації ефективних стратегій публічних інвестицій на всіх рівнях врядування необхідно, щоб посадовці та організації публічного сектору володіли основними професійними та технічними навичками. Крім технічних спроможностей, посадовці також потребують навичок консультування, ведення переговорів і координації дій з партнерами з інших рівнів врядування, а також з неурядовими партнерами. Крім того, для подолання нових глобальних викликів, публічним службовцям необхідно буде розвинути нові компетенції та навички

¹²⁸ Підготовлено з використанням матеріалів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) «Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government». Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government>

налагодження зв'язків та мережування, щоб використовувати складні та інноваційні джерела фінансування публічних інвестицій.

Щоб розвивати інституційну спроможність і професійні навички для прийняття більш ефективних інвестиційних рішень, зокрема в невеликих субнаціональних органах влади

В різних країнах сильно відрізняються спроможності місцевих органів влади щодо здійснення інвестиційних проєктів, а розрив спроможностей сільських територій і великих мегаполісів може бути дуже значним. У великих регіонах, особливо із ширшою автономією і більшою кількістю персоналу, є можливість використовувати широкий спектр професійних навичок. А у малих регіонів, муніципалітетів, новостворених регіонів, де реформи децентралізації випереджають підвищення адміністративної спроможності, така можливість є не завжди. Для мобілізації приватних суб'єктів і використання різних механізмів фінансування необхідні певні уміння. Зокрема, у розробці проєктів в рамках ДПП істотну роль відіграють технічні навички. Адміністратори повинні розуміти плюси і мінуси ДПП і оцінити, чи можна інтегрувати їх в плани розвитку, і як це зробити. Вони також потребують технічних навичок для оцінювання та роботи з потенційними приватними партнерами, аналізу та розподілу ризиків, розробки контракту та моніторингу (і реагування) реалізації проєкту.

СЛОВАЦЬКА РЕСПУБЛІКА

У 2012 році у Словацькій Республіці приступили до здійснення програми реформування публічного управління ESO (ефективна, надійна та відкрита). Реформи, що були проведені у 2012-2013 роках, передбачали оптимізацію децентралізованої державної адміністрації шляхом об'єднання численних спеціалізованих підрозділів у 72 районних підрозділи. Програма ESO передбачає реформи, спрямовані на покращення управління людськими ресурсами, а також розбудову спроможності семи аналітичних центрів при економічних і соціальних міністерствах. Метою єдиної оперативної програми є також розбудова спроможності публічного управління на програмний період з 2014 по 2020 роки.

ЧИЛІ

Національна інвестиційна система (SNI) пропонує спеціалізовані навчальні курси з розроблення та оцінювання публічних інвестиційних проєктів для посадовців національного та субнаціонального рівня. Цей курс включає спеціальний модуль з підготовки кадрів на місцях і регіональні семінари для організацій, що відповідають за підготовку інвестиційних ініціатив (тобто головним чином муніципалітетів та інших публічних служб на місцевому рівні). Мета полягає у тому, щоб посадовці субнаціонального рівня набули відповідних компетенцій із підготовки інвестиційних проєктів, а також із методології соціального оцінювання. Тренінги проводяться в муніципалітетах і організовуються інвестиційними аналітиками з Регіонального управління Міністерства соціального розвитку в кожному регіоні. Терміни визначаються регіональним координатором із навчання спільно з інвестиційним координатором Регіонального управління. Навчальні заняття розраховані на групу від двох до одинадцяти чоловік.

Більшість працівників публічного сектору зайняті на субнаціональному рівні і їм висуваються дедалі складніші вимоги з точки зору управлінської та технічної експертизи. Децентралізація зробила субнаціональні органи влади відповідальними за сфери, де у них може бути недостатньо досвіду. Вони також перебувають під постійним тиском зменшення чисельності робочої сили. Такі типи завдань, як підтримка інновацій, вирішення таких проблем, як зміна клімату, або залучення більш складних фінансових інструментів вимагають нових навичок. Природа

управлінських підходів вимагає більше навичок мережевого типу, включаючи здатність людей консультиватися, вести переговори та координувати роботу з різними рівнями управління, а також з неурядовими партнерами. Великі регіони, особливо ті, що мають значну автономію та значну кількість персоналу, мають більше можливостей використовувати різноманітні професійні навички. Це не обов'язково стосується малих регіонів, муніципалітетів, новостворених регіонів або субнаціональних органів влади, де децентралізація випередила відповідний розвиток адміністративного потенціалу.

Існують унікальні виклики управління людськими ресурсами для субнаціональних органів влади, щоб задовольнити потреби у технічній спроможності в публічному секторі. Залучення необхідних навичок до публічного сектору є проблемою для багатьох регіонів, враховуючи, що рівень зарплат може бути неконкурентоспроможними з приватним сектором. Виникають труднощі як із залученням, так і утриманням кваліфікованого персоналу. Місцеві органи влади також конкурують між собою та центральними органами влади за кваліфікований персонал. Загалом, служба в публічних органах влади в країнах ОЕСР стикається з демографічними проблемами, які можуть одночасно підтримувати або перешкоджати цілям щодо підвищення технічного потенціалу. Зі старінням працівників публічного сектору багато людей знаходяться на піку рівня оплати праці, але вони не обов'язково здатні швидко перекваліфікуватися для отримання необхідних нових навичок. Багато співробітників виходять на пенсію, що в одних випадках призводить до втрати цінних знань та навичок, а в інших пропонує можливість замінити їх працівниками, які мають нові необхідні знання. У деяких країнах плінність кадрів у публічному секторі на субнаціональному рівні може бути особливо системною та проблематичною, причому терміни плінності можуть бути на рівні трьох років. Отже, необхідна більша професіоналізація публічного сектору та менша його фрагментація щоб подолати виклики задоволення потреб у кваліфікації.

Рішення для заповнення прогалін у кваліфікації варіюються від підбору персоналу, навчання та планування робочої сили до використання зовнішніх джерел. Стратегічне планування та управління робочою силою допомагає організаціям отримувати потрібних людей на потрібній роботі в потрібний час. Це дозволяє організаціям більш ефективно та результативно використовувати робітників та готуватися до реструктуризації, скорочення чи розширення робочої сили.

Для субнаціональних органів влади, крім їхньої власної спроможності, критичним є також доступ до «зовнішніх» навичок, де б вони не знаходились. Вони можуть бути доступні через інші урядові структури або поза ними через університети, технічних консультантів, квазідержавні установи та інші, які мають власний досвід або можуть легше найняти таких експертів. Це особливо актуально для складних проєктів або мережевих проєктів, оскільки технічні вимоги можуть виходити за рамки стандартних навичок оцінки проєктів і вимагати певних видів експертизи (наприклад, інженерної). Однак, є приклади коли постійний аутсорсинг може бути пагубним для підтримки мінімального внутрішнього потенціалу, щоб зрозуміти і читати звіти з критичної точки зору.

15.2. Аналіз законодавства

Як зазначалося в попередніх розділах, внутрішня та зовнішня технічна та управлінська експертиза проєктів під час планування та здійснення публічних інвестицій здійснюється відповідно до законодавства.

Доступність зовнішньої експертизи залежить від можливості державного та/або місцевого бюджету передбачати кошти на зазначені цілі та спроможності органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Ефективність державних службовців, які займаються публічними інвестиційними проєктами, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» та постанови КМУ від 23 серпня 2017 р. № 640 «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

Оцінювання проводиться на підставі ключових показників, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, на якого покладено виконання обов'язків за вакантною посадою державної служби або виконання обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, проводиться за тією посадою державної служби, яку він займає.

У разі звільнення державного службовця або його переведення на іншу посаду державної служби до затвердження висновку процедура оцінювання за посадою державної служби, яку він займав, припиняється.

Оцінювання проводиться поетапно:

- визначення завдань і ключових показників;
- визначення результатів виконання завдань;
- затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні.

Визначення завдань і ключових показників для заступників керівників здійснюється після визначення завдань і ключових показників для їх керівників.

Визначені державному службовцю завдання і ключові показники зберігаються в його особовій справі, а їх копії – у державного службовця та його безпосереднього керівника.

Державному службовцю визначається від двох до п'яти завдань. Строк виконання завдання має бути реальним для досягнення необхідного результату та визначатися з урахуванням дати прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань відповідно до пункту 13 цього Порядку.

Завдання і ключові показники для державного службовця на наступний рік визначаються у грудні року, що передує звітному. Завдання і ключові показники для державного службовця на поточний рік визначаються у січні – вересні цього року.

Порядком встановлено процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби А, Б, В, а також оскарження рішення щодо оцінки.

15.3. Аналіз практик публічного інвестування

Аналіз практик публічного інвестування в Черкаській та Чернігівській областях засвідчив, що в обох облдержадміністраціях створені та функціонують окремі структурні підрозділи з питань публічного інвестування, зокрема:

- відділ проєктів і програм регіонального розвитку в складі управління планування регіонального розвитку Департаменту регіонального розвитку (Черкаська обласна державна адміністрація);
- відділ проєктів регіональних розвитку у складі Департаменту розвитку економіки та сільського господарства (Чернігівська обласна державна адміністрація).

Всі працівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

проходять підготовку щодо державних інвестицій, зокрема, беруть участь у тренінгах, семінарах, спеціалізованих короткострокових навчальних курсах щодо джерел залучення державних інвестицій, написання проєктів, здійснення їх оцінювання. Неодноразово працівники Мінрегіону та інших центральних органів виконавчої влади презентували актуальну інформацію та надавали роз'яснення для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на семінарах щодо підготовки якісних проєктів, джерел залучення державних коштів у громаду тощо.

Як підвищення кваліфікації спеціалістів стейкхолдерами відмічалися також процеси методичного супроводження Мінрегіоном обласних державних адміністрацій під час консультування щодо технічних навиків щодо публічних інвестицій при оголошенні конкурсів (наприклад ДФРР, секторальна підтримка тощо).

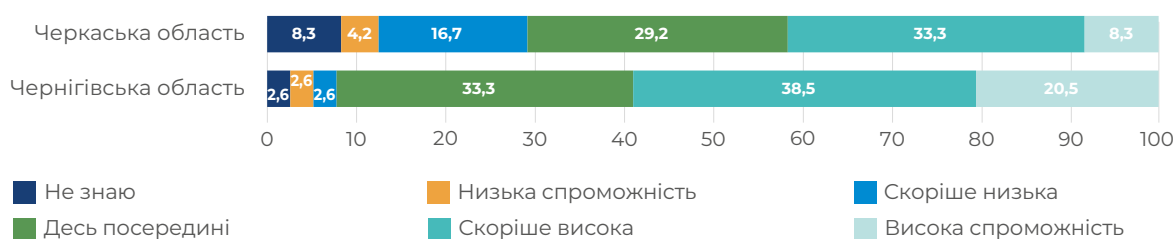
Проведений аналіз існуючої практики та самооцінка державних службовців Черкаської та Чернігівської областей засвідчили, що ефективність державних службовців, які займаються публічними інвестиційними проєктами, здійснюється щорічно в кінці року, а також після реалізації конкретних проєктів чи програм державного бюджету в установленому порядку відповідно до Закону України «Про державну службу» та постанови КМУ від 23 серпня 2017 р. № 640 «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

Представниками Чернігівської обласної державної адміністрації зазначалось, що періодично отримують зовнішню технічну допомогу від представників Чернігівської Агенції регіонального розвитку, Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та незалежних експертів.

Самооцінка органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні районів та територіальних громад свідчить про брак фахових спеціалістів у сфері проєктного менеджменту. Серед головних причин названо низький рівень оплати праці та бажання реалізувати себе в обласному центрі або в інших великих містах, або в бізнесі. Крім того, як зазначили представники облдержадміністрацій, 17.04.2020 набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Саме цим Законом призупинені норми Закону України «Про державну службу» в частині конкурсного добору на посади державної служби. Натомість затверджено Порядок призначення на посади державної служби на період дії карантину (постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 290).

Під час проведення анкетування стейкхолдери обох регіонів доволі позитивно охарактеризували спроможність державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів за рахунок публічних коштів. Зокрема, 20,5% чернігівчан оцінили її як високу, ще 38,5% вважають її скоріш за все високою, що на фоні реального стану справ виглядає надто оптимістично. У Черкаській області ця оцінка є більш виваженою, зокрема, високою вважають спроможність 8,3%, ще 33,3% – скоріш за все високою. В той же час кожен п'ятий опитаний вважає її низькою чи переважно низькою (у чернігівчан – кожен двадцятий). Слід зазначити, що тільки три категорії опитаних стейкхолдерів надали позитивну оцінку зазначеної вище спроможності. Це, здебільшого, представники обох облдержадміністрацій, територіальних органів ЦОВВ, а також частина представників органів місцевого самоврядування як Чернігівської, так і Черкаської областей.

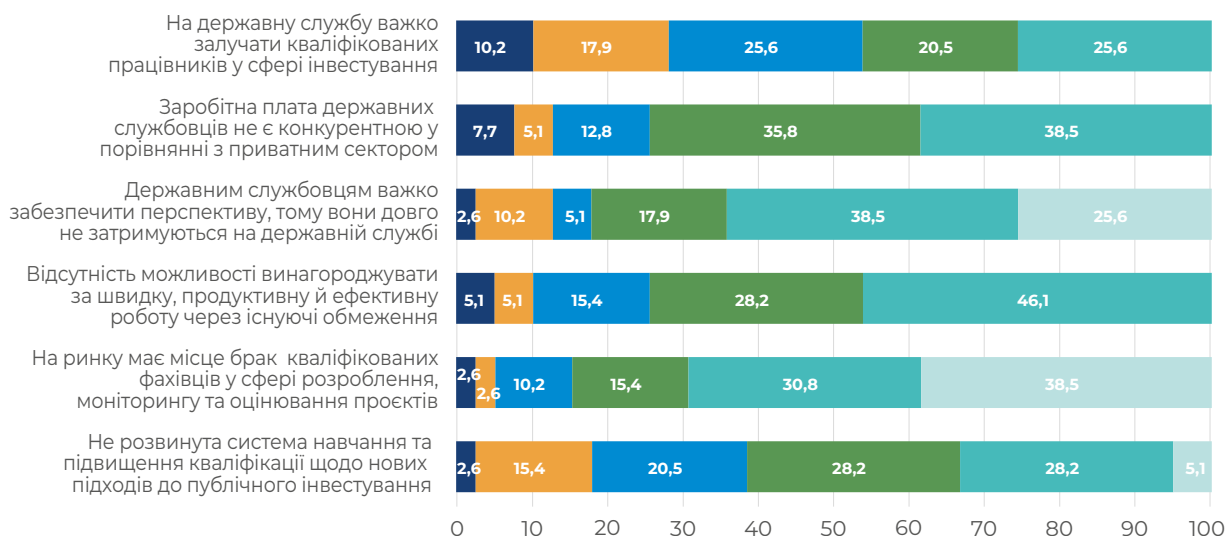
РИСУНОК 83. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно спроможності державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів за рахунок публічних коштів, % опитаних*



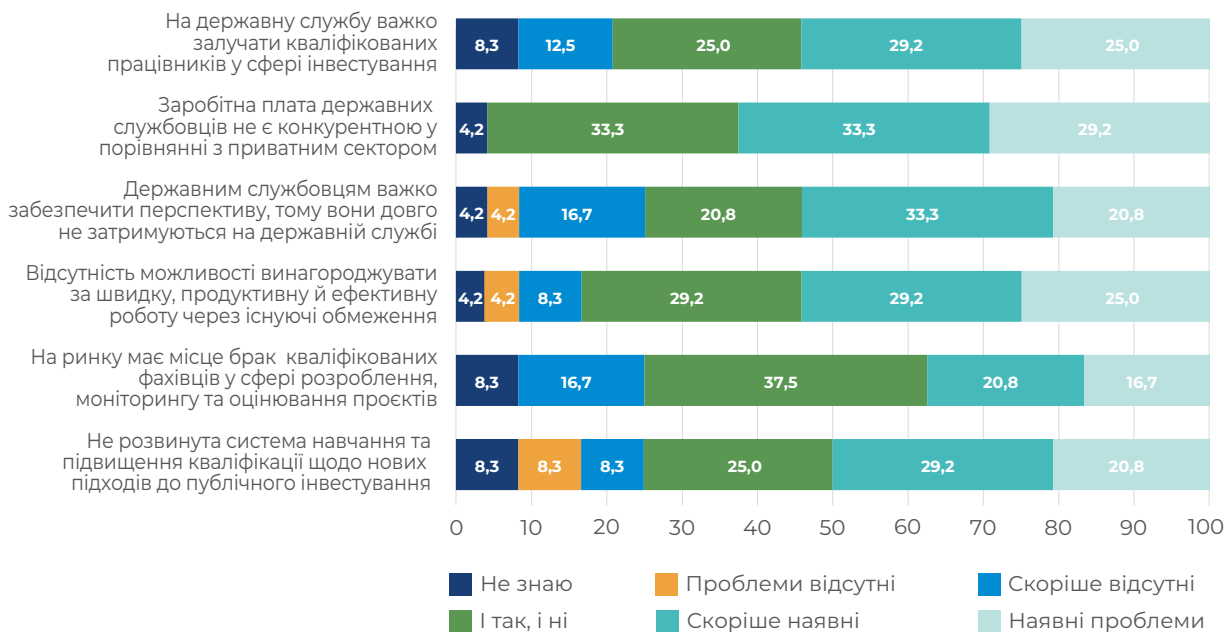
Серед основних проблем (прогалин), які перешкоджають досягненню високої спроможності державних службовців у сфері публічного інвестування як чернігівчани, так і черкащани виділили насамперед те, що заробітна плата державних службовців не є конкурентною у порівнянні з приватним сектором (74,3% та 62,5% відповідно). На відсутність можливості винагороджувати за швидку, продуктивну й ефективну роботу через існуючі обмеження вказало 74,3% чернігівчан та 54,2% черкащан. Відповідно 69,2% та 37,5% схильні вважати, що бракує кваліфікованих фахівців у сфері розроблення, моніторингу та оцінювання проєктів на ринку.

РИСУНОК 84. Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно основних проблем для досягнення високої спроможності державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



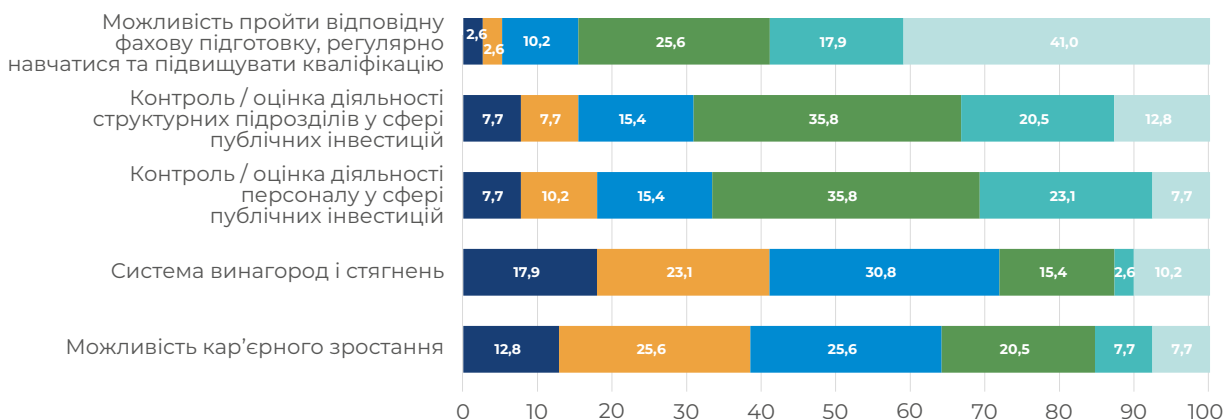
Разом з тим, слід зазначити, що у своїх коментарях респонденти повідомляють, що на ринку відсутній попит на кваліфікованих фахівців у сфері розроблення, моніторингу та оцінювання проєктів.

Серед інших перешкод 64,1% стейкхолдерів Чернігівщини та 54,2% Черкащини вказали на те, що державним службовцям важко забезпечити перспективу, тому вони довго не затримуються на державній службі. 46,1% чернігівчан та 54,2% черкащан вважає, що на державну службу важко залучати кваліфікованих працівників у сфері інвестування. Кожен третій опитаний чернігівець та кожен другий черкащанин вважає основною перешкодою нерозвинуту систему навчання та підвищення кваліфікації щодо нових підходів до публічного інвестування.

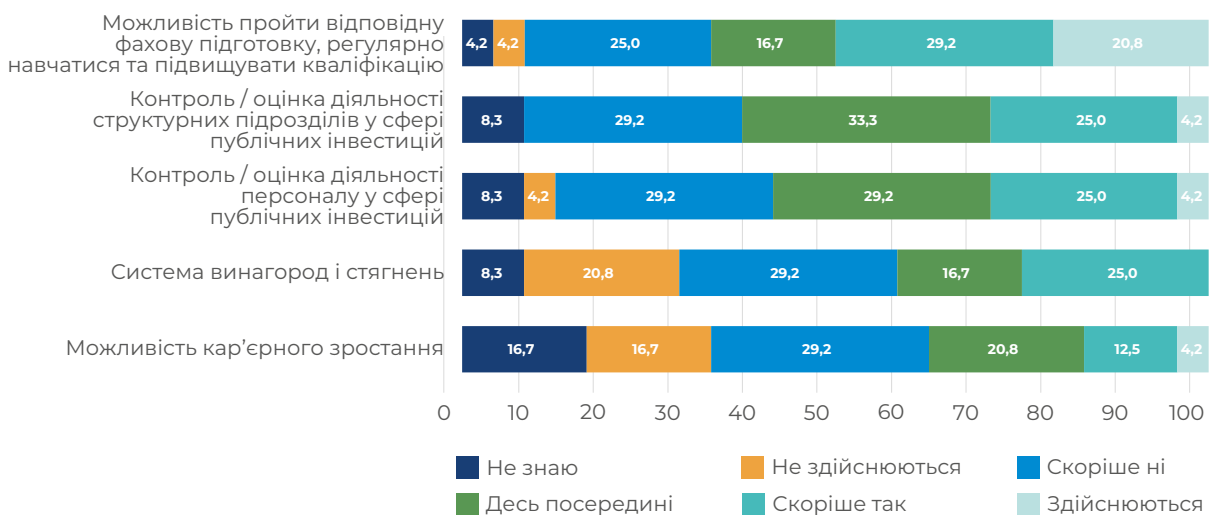
Щодо механізмів, які використовуються для підвищення спроможності (навичок, компетенцій) державних службовців у сфері планування, реалізації, моніторингу та оцінювання публічних інвестицій, респонденти обох регіонів мають менш-більш консолідовану позицію. Зокрема 59,0% чернігівчан та 50,0% черкащан вказали на можливість пройти відповідну фахову підготовку у сфері проєктної діяльності, регулярно навчатися та підвищувати кваліфікацію. Відповідно 33,3% та 29,2% вбачають таким механізмом контроль та оцінку діяльності структурних підрозділів у сфері регіональних та секторальних публічних інвестицій, а 30,8% та 29,2% – контроль й оцінку діяльності персоналу у сфері регіональних і секторальних публічних інвестицій.

РИСУНОК 85. Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно основних проблем для досягнення високої спроможності державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів, % опитаних

Чернігівська область, стейкхолдери



Черкаська область, стейкхолдери



Слід зазначити, що в обох регіонах майже не використовуються механізми стимулювання та мотивації працівників. Так, 1,3% та 45,8% відповідно вказали, що це стосується можливості кар'єрного зростання. А про відсутність систем стягнень і винагород за якісну роботу у сфері публічного інвестування повідомило 53,8% чернігівчан та 50,0% черкащан.

Цікаво, що крім представників обох облдержадміністрацій та територіальних органів ЦОБВ, які найбільше нарікають на відсутність такого стимулювання, про це заявили представники широкого кола стейкхолдерів. Серед них представники органів місцевого самоврядування та їх асоціації, Агенції регіонального розвитку, інститутів громадянського суспільства, інституцій і організацій підтримки бізнесу, підприємці, власники та менеджери підприємств.

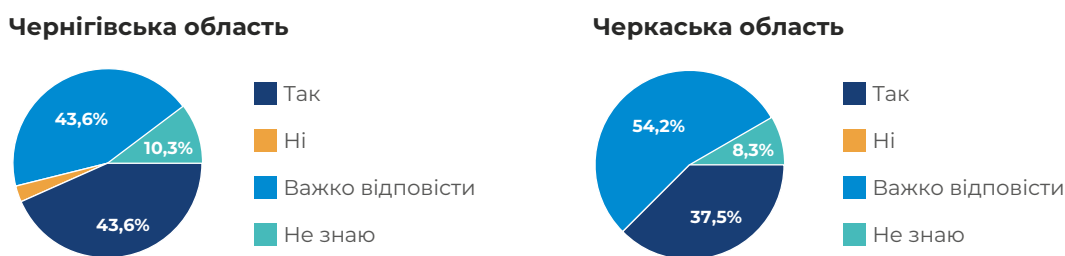
Щодо наявності спеціалістів для прийняття на роботу в орган влади, які пройшли навчання з публічного інвестування у ВНЗ, ствердно відповіли 25,6% чернігівчан та 29,2% черкащан. Варто також зазначити, що $\frac{2}{3}$ стейкхолдерів Чернігівської та майже $\frac{3}{4}$ Черкаської області не змогли відповісти на це питання.

РИСУНОК 86. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно наявності у регіоні спеціалістів, які пройшли навчання з публічного інвестування у ВНЗ, для прийняття на роботу в орган влади, % опитаних*



Респонденти обох регіонів, зокрема 43,6% чернігівчан та 37,5% черкащан, зазначили наявну можливість отримувати підтримку в плануванні та управлінні публічними інвестиційними проектами.

РИСУНОК 87. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей стосовно наявності у регіоні спеціалістів, які пройшли навчання з публічного інвестування у ВНЗ, для прийняття на роботу в орган влади, % опитаних*

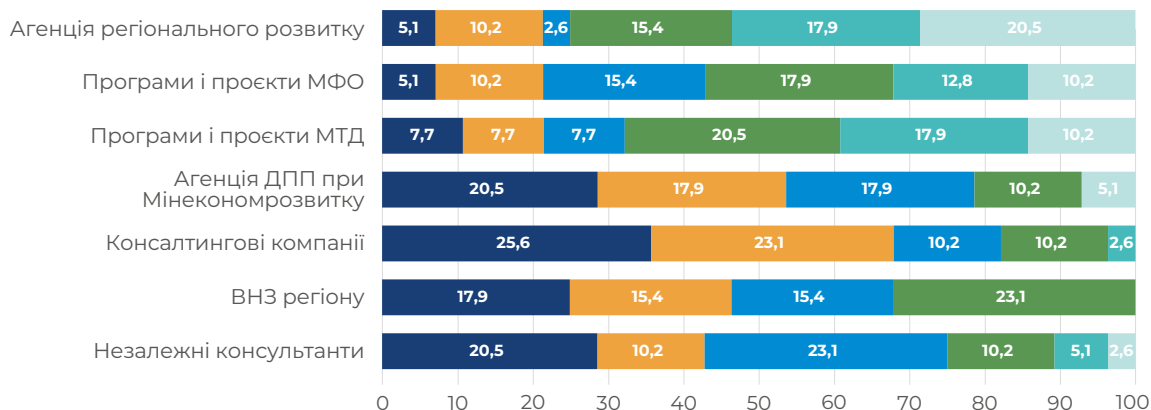


Що стосується рівня підтримки в плануванні та управлінні публічними інвестиційними проектами, стейкхолдери відмітили співпрацю з такими інституціями, як Агенція регіонального розвитку (38,5% чернігівчан і 54,2% черкащан), програми і проекти міжнародної технічної допомоги (28,2% та 45,8% відповідно), а також програми і проекти міжнародних фінансових організацій (23,1% та 45,8% відповідно).

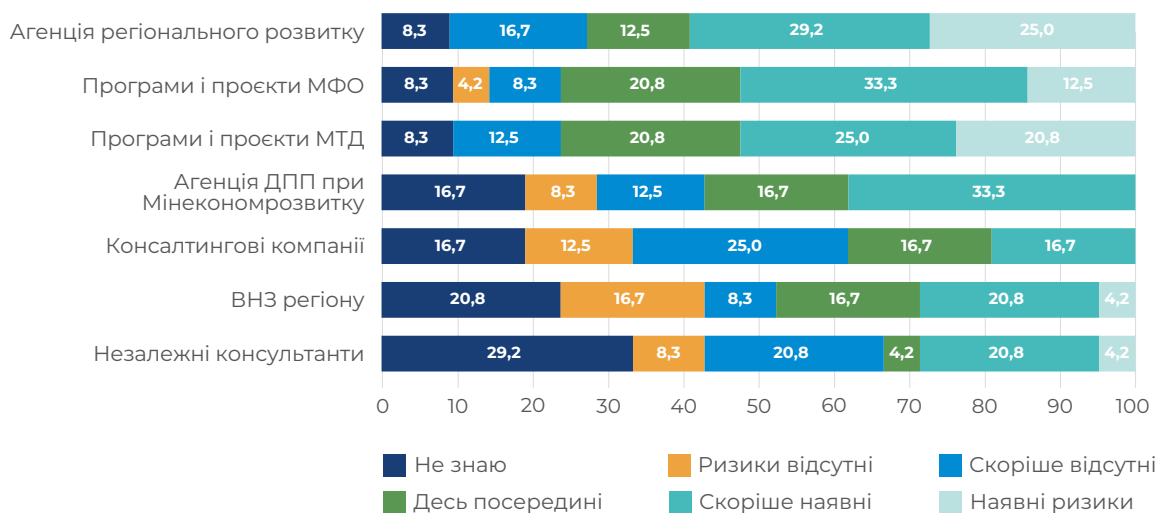
Щодо співпраці з іншими інституціями, серед яких незалежні консультанти, ВНЗ регіону, консалтингові компанії, а також Агенція ДПП при Мінекономрозвитку, то регіони не отримують таку підтримку взагалі або ж отримують незначну підтримку, про що вказали від 2,5% до 10,0% опитаних стейкхолдерів.

РИСУНОК 88. *Позиція стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей щодо ризиків, які найчастіше мають місце у сфері публічного інвестування, % опитаних*

Чернігівська область, стейкхолдери



Чернігівська область, стейкхолдери



ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

- З урахуванням результатів опитування можна стверджувати, що лише частина державних службовців обох областей мають необхідні знання і навички щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів за рахунок публічних коштів. Серед основних проблем (прогалин), які перешкоджають досягненню високої спроможності є те, що заробітна плата висококваліфікованих державних службовців не є конкурентною у порівнянні з приватним сектором, відсутні можливості винагороджувати за швидку, продуктивну й ефективну роботу через існуючі обмеження, також бракує кваліфікованих фахівців у сфері розроблення, моніторингу та оцінювання проєктів на ринку.
- Часта зміна керівництва обласних державних адміністрацій (наприклад, 4 рази за 1,5 роки у Черкаській області) дезорганізовує взаємодію влади з бенефіціарами і бізнесом та призводить до втрати напрацьованих проєктів і рішень. Має місце високий рівень плинності кадрів у підрозділах, які займаються публічними інвестиціями. Негативним чинником, який має місце, опитані бенефіціари вважають «кумовство» у кадровій політиці, яке може підмінювати компетентність, добросовісність і працьовитість.»

- Серед механізмів, які використовуються для формування необхідних навичок та компетенцій державних службовців у сфері планування, реалізації, моніторингу та оцінювання публічних інвестицій є можливість пройти відповідну фахову підготовку, контроль й оцінка діяльності структурних підрозділів та діяльності персоналу. Водночас, практично відсутня система стягнень і винагород за якісну роботу, а також низькі можливості кар'єрного зростання.
- Наявна можливість отримувати зовнішню підтримку, передусім від АРР та програм і проєктів міжнародної технічної допомоги. Проте, майже не має можливості залучати незалежних консультантів за рахунок публічних коштів, також не існує практики передачі функцій з управління проєктами на аутсорсинг. Також має зростати роль АРР у сфері надання експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій, що вимагає їх кадрового посилення.

15.4. Прогалини (проблемні питання)

Історія становлення стратегічного планування та публічного інвестування базованого на конкурентних підходах в Україні є досить короткою, тому у цій сфері вітчизняний досвід з питань моніторингу, експертиз, попередніх оцінок, визначення ризиків і багато чого іншого, що є звичайним для країн з давніми традиціями демократичного врядування у ринковій економіці, є досить скромним, також присутня низка прогалин.

Нормативне регулювання планування публічних інвестицій не містить вимог щодо обов'язкового залучення зовнішньої експертизи

Комісії, які на регіональному рівні оцінюють та відбирають проєкти на фінансування, користуються власним досвідом і не можуть охопити всі нюанси, що пов'язані з ефективністю проєктів, особливо значних.

Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи

Оскільки нормативна база не передбачає залучення зовнішньої експертизи для оцінки проєктів (крім технічної при розробці проєктно-технічної документації) в місцеві бюджети не закладаються кошти на зовнішню експертизу, що не сприяє якості підготовки проєктів.

Агенції регіонального розвитку не спроможні замінити собою всю необхідну зовнішню експертизу

Агенції регіонального розвитку лише почасти можуть надати якісну експертизу щодо окремих проєктів, але їх можливості поки є обмеженими і місцеві адміністрації поки не надто користуються експертними можливостями агенцій.

Низька інституційна спроможність фахівців ОДА та органів місцевого самоврядування з питань експертизи проєктів публічного інвестування.

В умовах значної плинності кадрів спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування щодо управлінської та технічної експертизи,

необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій залишається недостатньою. Ситуація поглиблюється на тлі відсутності системи щодо підвищення на постійній основі кваліфікації представників МОБВ та ОМСВ з питань публічного інвестування, браку стандартизованих офіційних методичних посібників з питань планування, закупівель, моніторингу та оцінювання проєктів.

15.5. Рекомендації щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування

На державному рівні

1. Удосконалити законодавство в частині оцінки та відбору проєктів на фінансування за публічні кошти в частині застосування зовнішньої експертизи щодо проєктів, сума фінансування яких перевищує встановлений поріг. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 114).
2. Передбачити у законодавстві вимоги щодо зовнішньої експертизи для окремих типів проєктів. Сформувати пул місцевих експертів та інших зовнішніх експертів з різних питань (сфер) експертизи.
3. Створити на базі профільних кафедр регіональних університетів лабораторії експертиз, де готувати експертів з різних сфер експертизи проєктів, розробляти методики експертиз, надавати послуги органам публічної влади з проведення таких експертиз.
4. Підготувати методичні та навчальні матеріали з проведення експертиз проєктів різної складності та спрямованості.

На обласному та місцевому рівнях

1. Передбачити на регіональному рівні можливість запрошення зовнішніх експертів щодо експертизи найбільш складних проєктів регіонального розвитку на основі місцевого регулювання.
2. Підготувати інформаційні матеріали та методичні рекомендації щодо важливості залучення зовнішніх експертиз для оцінки проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів та поширити їх серед територіальних громад.
3. Сформувати пул місцевих експертів та інших зовнішніх експертів з різних питань (сфер) експертизи.
4. Віднайти на регіональному рівні експертів високої кваліфікації для проведення незалежних експертиз, укласти з ними відкриті контракти для їх залучення до експертиз проєктів.
5. Запровадити навчання в сфері експертизи проєктів розвитку та проєктів публічного інвестування на базі регіональних центрів підвищення кваліфікації у співпраці з ОДА, АРР, ВНЗ та асоціацій органів місцевого самоврядування.

ПРОГАЛИНИ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
Цілі	Індикатори ²⁹	1	2	3
<p>Принцип 1: Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць</p> <p>Спроможність 1: Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке враховує особливості/специфіку регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, спрямоване у майбутнє та узгоджене з національними цілями</p>				
Практикувати планування регіонального розвитку, що враховує територіальну специфіку, є орієнтованим на результат, є реалістичним, стратегічним та відповідає загальнонаціональним цілям	<p>Узгоджене планування на всіх рівнях врядування.</p> <p>Існують механізми, що забезпечують відображення загальнонаціональних і субнаціональних цілей розвитку в субнаціональних інвестиційних планах.</p> <p>Планувальні документи є територіально орієнтованими.</p> <p>Існує логічний зв'язок між оцінкою потреб території, її сильними сторонами та запланованими проєктами.</p> <p>Чітко визначено пріоритети публічних інвестицій.</p> <p>Пріоритети інвестування на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях чітко артикульовані у відповідних документах.</p>			

129

1 Система створена і працює задовільно

2 Система створена, але потребує вдосконалення

3 Система не створена або вона не працює належно

1. Відсутня єдина система планувальних документів.

В Україні склались кілька систем підготовки стратегій, програм і планів, визначених на різних рівнях публічного управління та сферах законодавства. Ці системи мають різний ступінь обов'язковості для функціонування органів державної і місцевої влади з максимальною роллю річних програм соціально-економічного розвитку і мінімальною роллю довгострокових стратегій, які не мають прив'язки до бюджетного процесу. Між цими системами немає значних протиріч, проте вони й не мають взаємозв'язків між собою від національного до регіонального та місцевого рівнів, що створює неузгодженість у стратегічному плануванні, яка загострюється поточними швидкими та несистемними змінами в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівні.

2. Не передбачено інструментів узгодження стратегічних документів різних рівнів врядування.

Формально, українське законодавство, що регулює питання стратегічного планування регіонального розвитку передбачає узгодженість регіональних стратегій розвитку із Державною стратегією регіонального розвитку. Проте не визначається глибини такого узгодження та не встановлено порядку, який передбачає процедури перевірки узгодження регіональної стратегії із державною та формалізацію факту узгодження.

<p>Координувати секторальні політики для забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу</p>	<p>Взаємодоповнюваність «твердих» і «м'яких» інвестицій.</p> <p>Враховано взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру.</p> <p>Взаємодоповнюваність інвестиційних заходів секторальних політик.</p> <p>Приділено увагу потенційному взаємодоповненню та конфлікту між інвестиціями різних міністерств/відомств.</p> <p>Міжвідомча координація.</p> <p>Існують формалізовані чи неформальні механізми координації між секторами (і відповідними відомствами/ агентствами) на субнаціональному рівні.</p> <p>Інвестиційні заходи є стратегічними.</p> <p>Органи влади оцінюють потенційний внесок публічних інвестицій у конкурентоспроможність, сталий розвиток та регіональний і загальнонаціональний добробут.</p> <p>Наявність і використання даних для планування інвестицій.</p> <p>Дані існують і ними користуються в процесі оцінювання територій та планування.</p>	<p>3. Відсутня усталена практика територіального аналізу при визначенні порядку використання коштів секторальних міністерств.</p> <p>Неузгодженість процесів стратегування, програмування, та бюджетування (публічного інвестування) на всіх рівнях врядування спричиняє формальний характер існуючих механізмів публічного інвестування, який не забезпечує задекларованих стратегічних цілей.</p> <p>На практиці часто не дотримується поєднання стратегічного і проектного підходів (значна частина регіональних програм і проектів не узгоджується зі стратегічним плануванням). Зазвичай замість «портфеля» проектів розвитку через регіональну стратегію та різні обласні програми формується перелік «побажань» без огляду на реальні ресурси публічного інвестування та можливості їх диверсифікації та збільшення.</p> <p>4. Низька інституційна спроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.</p> <p>Ефективність стратегування для цілей публічного інвестування з урахуванням пріоритетів та особливостей розвитку території значною мірою стримується низькою інституційною спроможністю стейкхолдерів та бенефіціарів в цій сфері. Часта заміна керівників ОДА, їх заступників, відсутність мотивації через не визначення майбутньої ролі МДА, брак знань та навичок у фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо інноваційних підходів до публічного управління та інвестування гальмує здійснення реформ та розвиток території.</p> <p>5. Копіювання окремими громадами раніше розроблених стратегій (однієї чи кількох інших територіальних громад) без урахування місцевих соціальних та економічних потреб.</p> <p>Відсутність достатнього рівня знань та навичок із стратегічного планування та публічного інвестування у фахівців органів місцевого самоврядування новостворених територіальних громад, необізнаність з вимогами та викликами у сфері сучасного планування спричиняє практику калькування вже затверджених місцевих стратегій без належного аналізу, вивчення проблем, визначення потреб, залучення широких верств населення різних соціальних груп. Існує й інша практика підготовки проекту стратегії запрошеними експертами в рамках міжнародної технічної допомоги, основний ризик якої полягає у застосуванні стандартно-типових підходів при слабкому врахуванні чи й нехтуванні специфічними особливостями даної громади, чи навіть українського законодавства.</p>
---	---	---

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
		Цілі	Індикатори	1 2 3
				<p>6. Відставання нормативного регулювання у сфері прогнозування та планування від реальних змін адміністративно-територіального устрою та бюджетної системи.</p> <p>Система розробки прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на п'ять років, а також програм економічного і соціального розвитку цих суб'єктів на наступний рік залишилась архаїчною. Вона ігнорує створення об'єднаних територіальних громад, бюджетну децентралізацію, зміни у відносній вазі бюджетів різного рівня і повноваженнях їх розробників.</p> <p>Процес стратегічного планування регіонального розвитку, розробка Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) і регіональних стратегій розвитку, по-перше, не узгоджені за строками (три, чотири, сім років) з прогнозами і планами економічного і соціального розвитку в рамках бюджетного планування (рік, два роки, п'ять років) та не охоплює рівень територіальних громад.</p> <p>Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.</p> <p>7. Планування та розподіл коштів державного бюджету для інвестування у регіонах здійснюється без широкого залучення до процесу регіональних суб'єктів та врахування стратегій розвитку регіонів.</p> <p>Розподіл за формульним розрахунком коштів дорожнього фонду відбувається без попередніх консультацій з регіонами чи всередині регіонів з територіальними громадами щодо визначення пріоритетів фінансування, їх узгодження із стратегіями розвитку регіонів та територіальних громад. Розподіл коштів здійснюється виходячи із співвідношення доріг різних категорій, а не від оцінених потреб та наявності стратегії розвитку регіону, яка містить просторову складову відновлення та розвитку дорожнього господарства.</p> <p>8. Відсутність необхідних для стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях достовірних статистичних показників.</p>

На державному рівні існує традиційна система регіональної статистики. Одночасно вона є обмеженою та не адаптованою до потреб реформ, що здійснюються в країні. Зокрема, фактично відсутня статистика населення (не проводиться перепис). Відсутня місцева статистика. В умовах зміни меж громад в результаті їх об'єднання, інтегрованої достовірної бази даних немає. Відсутній уніфікований підхід до формування адміністративної звітності та бази даних місцевого (базового) рівня. Кожна ОТГ використовує власні реєстри та можливості для формування, ведення та використання баз даних.

9. Відсутність територіальної орієнтації регіональних стратегій розвитку.

Регіональна стратегія розвитку, як правило не містить детального аналізу територіальних відмінностей у межах регіону, не ідентифікує території щодо яких мають запроваджуватись особливі інтегровані проєкти розвитку, виходячи із досягнення стратегічних цілей стратегії.

10. Відсутність аналізу та оцінки впливу публічних інвестицій в різних секторах на розвиток регіону.

Публічні інвестиції, які плануються та реалізуються в регіонах за кошти секторальних ЦОВВ, не аналізуються на предмет їх впливу на досягнення стратегічних цілей розвитку та суміжні сектори регіональної економіки та розвиток людського капіталу.

11. Не враховується взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру.

В нових умовах, які постійно і швидко змінюються, головні інвестиції мають орієнтуватись на людину. Якщо у громаді/регіоні нема кваліфікованих кадрів, тут не буде високотехнологічного заводу. Якщо вчителі у школі не здатні надати знань, жоден ремонт школи не допоможе дітям вступити у ВНЗ. Натомість інвестиційні проєкти, які фінансуються за публічні кошти практично повністю орієнтовуються на тверду інфраструктуру і не враховують важливість інвестування у людину.

12. Спорадичне планування інвестицій поза межами розробленої стратегії.

Незважаючи на стратегічні та оперативні цілі, визначені державною, регіональною чи місцевою стратегіями, на різних рівнях урядування раптово з'являються політичні ініціативи щось збудувати чи відремонтувати поза цілями планувальних документів. Таким чином публічні інвестиції не забезпечують комплексний та плановий розвиток території, а створюють лише електоральну привабливість тим, хто ініціював та реалізував таку інвестицію.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування	Індикатори	1	2	3
Цілі				
<p>Принцип 2: Запровадити ефективні інструменти координації на всіх рівнях врядування</p> <p>Спроможність 2: Координувати секторальні політики з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу</p> <p>Координувати діяльність на всіх рівнях управління для зменшення асиметрії інформування</p>	<p>Органи координації на всіх рівнях врядування.</p> <p>Існують формалізовані механізми/органи координації публічного інвестування (формалізовані платформи та тимчасові структури) на всіх рівнях врядування.</p>			<p>1. Обмежений вплив Мінрегіону на проекти нормативних актів уряду, що впливають на розвиток регіонів та/чи територіальних громад.</p> <p>Регламент Кабінету Міністрів України не містить жодних приписів щодо обов'язковості погодження проекту акту, що впливає на розвиток регіонів чи планування території держави чи її регіонів центральним органом виконавчої влади, що відповідальний за формування та реалізацію державної регіональної політики та політики у сфері просторового планування.</p> <p>У приписах щодо змісту концепції політик не міститься вимог оцінки впливу нової політики на регіональний розвиток окремих регіонів чи на регіональну політику в цілому.</p> <p>Враховання інтересів регіонів чи інтересів територіальних громад через розсилку для ознайомлення проєктів актів державним адміністраціям чи органам місцевого самоврядування окремих територіальних громад навряд чи можна назвати адекватними консультаціями.</p> <p>2. Відсутня належна координація державних політик (ЦОВВ) в регіонах та територіях на всіх етапах публічного інвестування.</p> <p>Мінрегіон не може забезпечувати координацію різних ЦОВВ через відсутність таких інструментів, зокрема у Регламенті Уряду.</p> <p>Мінрегіон відповідає за кілька політик, зокрема регіональну політику та політику просторового розвитку, проте у міністерстві не вироблено належної комунікації між структурними підрозділами, що формують політику у цих сферах, що приводить до появи суперечливих рішень. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку не збирається на засідання і не виконує власних функцій координації політик на різних рівнях врядування. Координація взаємодії з органами влади інших рівнів не відбувається або відбувається на більш пізніх етапах процесу прийняття рішень щодо інвестицій.</p>

	<p>Мультисекторальний підхід. Механізми/ органи координації практикують мультисекторний підхід.</p> <p>Мобілізація зусиль з координації. Механізми/ органи з координації працюють на регулярній основі та розробляють чіткі рішення.</p> <p>Дієвість платформ координації. Наявні дані про сприйняття заінтересованими сторонами (або емпіричні дані) щодо дієвості цих різних платформ.</p> <p>Угоди/ партнерства. Працює механізм укладення угод/ створення партнерств між всіма рівнями врядування для управління спільними зобов'язаннями у сфері субнаціонального публічного інвестування.</p> <p>Ефективність договірних зобов'язань. Вимірюється частка субнаціонального публічного інвестування в рамках угод.</p> <p>Механізм співфінансування. Існують механізми співфінансування публічних інвестицій.</p>		<p>3. Недостатня координація та синхронізація публічних інвестицій на регіональному рівні. Міжсекторальне узгодження пріоритетів публічних інвестицій не є звичайною практикою для структурних підрозділів облдержадміністрацій в процесі стратегування, програмування вирішення проблем в різних сферах розвитку. Встановлені рішеннями ОДА алгоритми взаємодії не спрацьовують. На практиці міжсекторальна координація здійснюється в окремих випадках за дорученням керівництва ОДА, ОР або ЦОВВ для вирішення окремих проблем в певних сферах діяльності.</p> <p>Не достатньо використовуються інструменти узгодження позицій на регіональному рівні, як колегія ОДА, при прийнятті рішень щодо розподілу коштів дорожнього фонду в області не враховуються стратегічні планувальні документи. Надмірна роль народних депутатів України при визначенні напрямків використання в регіоні «депутатської частки» субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій поза документами стратегічного планування.</p> <p>4. Дотримання формальних процедур координації замість досягнення реального ефекту. Реалізація публічних інвестицій за рахунок державних коштів здійснюється на основі використання різних інструментів фінансування, зокрема через субвенцію на соціально-економічний розвиток територій та програми секторальних ЦОВВ. Отримання цих коштів часто здійснюється через безпосередні контакти міських голів та народних депутатів України з відповідними розпорядниками коштів, що мало узгоджується із регіональним стратегічним плануванням. Координації щодо використання цих коштів на стратегічні цілі (навіть не формальної) реально не існує.</p> <p>5. Не застосовуються механізми співфінансування публічних інвестицій різними ЦОВВ. В Україні є практика фінансування проєктів одночасно за рахунок державного та місцевих бюджетів. Реальної практики фінансування одного проєкту за рахунок державних коштів, виділених різним розпорядникам не виявлено. Саме концентрація різних секторальних коштів у одному проєкті може досягати максимальної ефективності публічних інвестицій.</p>
Привести у відповідність пріоритети на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях			

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGE		
на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		1	2	3
Цілі	Індикатори			
Принцип 3: Координувати горизонтально діяльність органів врядування на субнаціональному рівні для досягнення відповідного масштабу інвестування				
Спроможність 3: Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення економії на масштабі				
Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення трансграничної економії на масштабі	Горизонтальна координація. Можливими є співробітництво з метою спільного публічного інвестування різними органами влади на субнаціональному рівні.			
	Міжсекторальний підхід. Співробітництво з метою спільного публічного інвестування різними органами влади на субнаціональному рівні охоплює різні сектори.			
	Стимули від вищих рівнів врядування. Вищі рівні врядування фінансово та в інші способи стимулюють співробітництво різних органів влади на субнаціональному рівні.			
	Ефективність горизонтальної координації. Частку інвестицій, охоплених механізмом координації інвестування територіального співробітництва на субнаціональному рівні, можна оцінити за окремими механізмами та секторами.			
Планувати публічні інвестиції на прайвильному функціональному рівні, зокрема на рівні метрополії	Визначення функціональних територій. Функціональні території означені, визначені та є об'єктом політики публічного інвестування.			
<p>Бюджетний кодекс України та спеціальний закон, що визначає правові умови співробітництва між територіальними громадами «Про співробітництво територіальних громад» створюють загальні умови для між юрисдикційного співробітництва, спільного фінансування різноманітних проєктів чи об'єктів, важливих для кількох громад. В Україні уже й склалась певна практика такого співробітництва, проте співробітництво ще не стало широко поширеним через прогалини, які тут мають місце.</p> <p>1. Обласні державні адміністрації по суті знаходяться поза процесом ініціювання та реалізації співробітництва територіальних громад у межах регіону.</p> <p>Обласні державні адміністрації не володіють достатніми ресурсами та інформацією щодо реалізації проєктів співробітництва територіальних громад та їх результативності для основних груп бенефіціарів. Реєстр проєктів та моніторинг співробітництва територіальних громад здійснює Мінрегіон та оприлюднює інформацію щодо 1) практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та 2) щодо стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»⁷⁰ (останнє оновлення інформації датоване 2017 роком). ОДА не ініціює та не обговорює з територіальними громадами можливість співробітництва, особливо у сферах, де ефект масштабу може бути досить значним.</p> <p>2. Українське законодавство не передбачає сфер та умов, за яких співробітництво територіальних громад має бути обов'язковим.</p> <p>Незважаючи на реформу, за якою кількість територіальних громад суттєво скоротилась (понад 5 разів), деякі громади є досить малочисельними та не можуть ефективно виконувати повноваження у деяких сферах – довкілля, сміття, транспортне сполучення, просторове планування. Такі повноваження можна виконувати за умови співробітництва. Те ж саме стосується територіальних громад у межах міських агломерацій, що складаються в Україні.</p>				

3. Задекларована державою підтримка співробітництва територіальних громад по суті заблокована.

При розгляді проєктів регіонального розвитку комісіями, проєкти подані у рамках співробітництва територіальних громад практично ніколи не підтримуються, що підриває мотивацію до розробки таких проєктів.

4. Відсутній будь-який контроль результативності співробітництва територіальних громад, як з боку самих громад, так і державних органів.

Форми договорів співробітництва територіальних громад не містять розділу (додатків) щодо зобов'язань сторін з питань досягнення певних конкретних результатів від реалізації спільного проєкту. Відсутні конкретні показники результату та впливу спільного проєкту на мешканців сусідніх громад, на які поширюється його дія.

Законом про співробітництво територіальних громад не передбачено звітування органів місцевого самоврядування перед мешканцями. Звітність передбачена лише перед Мінрегіоном та згадується про відкритість інформації щодо фінансування проєкту співробітництва.

5. Відсутня практика спільного публічного фінансування важливих для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проєктів на основі договорів.

Договірні відносини обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері публічного інвестування не є поширеною практикою публічного управління. Наразі застосовуються переважно механізми співфінансування інвестиційних проєктів з різних місцевих бюджетів та державного бюджету (наприклад, ДФРР).

6. Низька спроможність (психологічна готовність) до співробітництва між сусідніми територіальними громадами, особливо після завершення утворення нових громад по усій території держави (за винятком окупованих територій).

Суспільна думка, що всі територіальні громади тепер спроможні, та бажання усім мати все своє, не дає змоги розвивати договірні відносини між громадами і запроваджувати спільні проєкти.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGE		
на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		1	2	3
Цілі	Індикатори			
<p>Принцип 4: Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики публічного інвестування</p> <p>Спроможність 5. Провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання</p>				
Визначати соціальні, економічні та екологічні впливи, забезпечити раціональне використання коштів та обмежити ризики	<p>Попереднє (ex-ante) оцінювання.</p> <p>Велика частка публічних інвестицій підлягає попередньому (ex-ante) оцінюванню.</p>			<p>1. Законодавство щодо публічного інвестування не регулює детально порядок попередньої оцінки проєктів на всіх рівнях врядування.</p> <p>Незважаючи на переконання працівників ОДА про наявність попередньої оцінки проєктів перед інвестуванням, така оцінка не відповідає кращій європейській практиці і по суті є оцінкою фінансової складової проєкту і не враховує його взаємозв'язок і впливи на суміжні сфери регіонального розвитку, оскільки детальні правила такої оцінки не встановлені. Аналогічною є ситуація й на місцевому рівні.</p>
	<p>Результати попереднього (ex-ante) оцінювання.</p> <p>Результатами попереднього (ex-ante) оцінювання користуються для визначення пріоритетності публічних інвестицій.</p>			<p>2. В практиці публічного інвестування на субнаціональному рівні практично відсутня попередня оцінка (ex-ante) інвестиційних проєктів.</p> <p>Попередня оцінка, яку з певним наближенням можна віднести до ex-ante здійснюється лише на вимогу нормативно-правових актів вищого (національного) рівня і це зокрема стосується передусім проєктів, які подаються на фінансування за кошти бюджетної секторальної підтримки ЄС.</p> <p>3. При попередній оцінці проєктів не розглядаються альтернативні варіанти виконання проєкту.</p> <p>Комісія, як правило не проводить конкурс між різними проєктами на одне технічне завдання, визначене планом заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, так само, як при розгляді проєкту не проводиться аналіз альтернативних способів досягнення цілей проєкту.</p> <p>4. Відсутні вимоги щодо попередньої оцінки проєктів, що фінансуються з місцевого бюджету.</p> <p>Незважаючи на набутий певний досвід проведення попередньої оцінки під час відбору проєктів, що можуть фінансуватися за кошти ДФРР та кошти секторальної підтримки ЄС, на обласному та місцевому рівні такі (або подібні) стандарти не встановлюються для проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів.</p>

<p>Здійснювати на практиці ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання</p>	<p>Якість процесу оцінювання. Попереднє (ex-ante) оцінювання здійснюють працівники із відповідними знаннями та навичками оцінювання проєктів.</p> <p>Незалежний аналіз попереднього (ex-ante) оцінювання. Певна частка попереднього (ex-ante) оцінювання підлягає незалежному аналізу.</p> <p>Посібник з попереднього (ex-ante) оцінювання. Наявні технічні посібники для попереднього (ex-ante) оцінювання їх використовують на всіх рівнях врядування.</p>		<p>5. Має місце недостатня комунікація між органами влади, що приймають рішення щодо проєктів з бенефіціарами, на яких має бути спрямований проєкт. Значна частина бенефіціарів проєкту вважає, що визначальним у прийнятті рішення щодо проєкту є позиція народних депутатів чи органів влади вищого рівня, а не інтереси жителів регіону чи плани реалізації стратегії.</p> <p>6. До попередньої оцінки проєктів не залучаються незалежні кваліфіковані експерти. У комісіях з відбору проєктів існує брак кваліфікованих фахівців з питань попередньої оцінки інвестиційних проєктів та проєктного менеджменту, що разом із недостатньо детальним регулюванням порядку оцінки не дає підстав стверджувати про якість оцінки. Регіональна та місцева влада майже не залучає до попередньої оцінки незалежних фахівців, аби члени комісії могли зробити більш адекватний вибір спираючись на професійну оцінку.</p>
<p>Принцип 5: Співпрацювати із заінтересованими сторонами протягом усього циклу інвестування</p>			
<p>Спроможність 4. Залучати представників заінтересованих сторін до планування з метою підвищення якості та підтримки інвестиційних рішень та щоб попередити ризики нечесного впливу з боку окремих заінтересованих груп</p>			
<p>Залучати державний і приватний сектори, громадянське суспільство до участі на всіх стадіях публічного інвестування</p>	<p>Механізми залучення заінтересованих сторін. Існують механізми виявлення і залучення заінтересованих сторін на всіх стадіях інвестиційного циклу.</p> <p>Справедливе представництво заінтересованих сторін. Гарантовано справедливе представництво заінтересованих сторін в процесі консультування на усіх стадіях публічного інвестування (для уникнення домінування окремими сторонами).</p>		<p>Впродовж років незалежності в Україні сформовано досить розвинуте законодавство щодо організації громадянського суспільства та залучення громадян до управління публічними справами, та склались уже певні традиції у спілкуванні органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства. Проте, як правило, участь громадянського суспільства у впливі на публічне інвестування не є такою значною, як участь у обговоренні певних проєктів нормативних актів, стратегій, моніторингу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це викликано певними нормативними, організаційними, комунікаційними та психологічними чинниками, які і складають прогалини у спроможності.</p> <p>1. Відсутнє чітке нормативне визначення термінів, якими оперують у сфері залученості сторін до публічного інвестування. Діюче законодавство не передбачає чіткого визначення термінів «бенефіціар» (вигодонабувач) та «стейкхолдер» (заінтересована сторона) публічної політики. Замість цих понять застосовуються терміни «громадськість» або «заінтересовані сторони» без чіткого визначення їх складових, або вживається казуальний перелік різних типів юридичних осіб.</p>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ)		
на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
Цілі	Індикатори	1	2	3
	<p>Залучення заінтересованих сторін на ранніх стадіях процесу.</p> <p>Заінтересовані сторони залучено на початкових стадіях інвестиційного циклу.</p>			
	<p>Доступ до інформації.</p> <p>Заінтересовані сторони мають легкий доступ до вчасно наданої та відповідної інформації на всіх стадіях інвестиційного циклу.</p>			
	<p>Зворотний зв'язок, інтегрований у процес прийняття рішень.</p> <p>На різних стадіях інвестиційного циклу заінтересовані сторони залучено, та їх зворотний зв'язок враховуються при прийнятті інвестиційних рішень та оцінюванні.</p>			
				<p>2. Діючі нормативні акти не встановлюють обов'язковості залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до розроблення проєктів документів, реалізація яких передбачається за рахунок публічних коштів, що на практиці призводить до реальної відсутності залучення.</p> <p>Такі формулювання, як, наприклад, «Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації» утворюють у разі потреби робочі групи..., до складу яких за згодою входять представники органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва, зокрема регіональних рад підприємців при облдержадміністраціях, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ регіонів, агенцій регіонального розвитку, асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських організацій»¹³¹ дозволяють не залучати бенефіціарів до процесу прийняття урядових з питань публічного інвестування, якщо відповідним органом на свій розсуд буде встановлена відсутність такої потреби.</p> <p>3. Неспроможність (низька управлінська культура, психологічна неготовність) органів виконавчої влади та їх посадових осіб здійснювати реальне залучення заінтересованих осіб та вигодонабувачів до процесів консультацій щодо публічного інвестування.</p> <p>Досить часто прийняття рішень щодо публічного інвестування, зокрема в рамках фінансування проєктів регіонального розвитку за кошти ДФРР чи здійснення інвестування за кошти державної субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, координується/узгоджується з народними депутатами України, депутатами обласної ради, особливо в частині інвестування за кошти обласного бюджету, тому участь у консультаціях щодо такого інвестування інших заінтересованих осіб, на думку керівництва органів виконавчої влади, лише ускладнить процес.</p>

131 Постанова КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»

4. Відсутність зрозумілої комунікаційної стратегії щодо співробітництва між органами виконавчої влади та заінтересованими особами та вигодонабувачами щодо публічного інвестування.

Як правило в регіонах відсутнє попереднє широке обговорення напрямів публічного інвестування, як при ухваленні обласних бюджетних програм, що передбачають фінансування інвестицій, так і проєктів регіонального розвитку, що породжує недовіру до прийнятих рішень та посилює роль лобістів, а не організованих середовищ жителів регіону.

Варто зауважити, що на рівні багатьох територіальних громад, ситуація із залученням громадян до управління місцевими справами через механізми місцевої демократії є значно краще розвиненою ніж на регіональному рівні. Основний інструмент такого залучення/консультацій – громадська рада при ОДА, є радше формальним, ніж реальним інструментом.

5. Залучення представників бенефіціарів через пропозиції здійснення ними громадських експертиз потребує від таких організацій виділення на це додаткового фінансового ресурсу, який у організації часто відсутній.

Органи влади часом пояснюють не залучення громадськості до обговорень певних документів політики апелюють до того, що громадські організації, які представляють бенефіціарів не можуть надавати конструктивну та аргументовану експертизу. Підготовка такої експертизи потребує ресурсів від організації. В той же час, органи влади не виділяють ресурсів на замовлення незалежних експертиз.

7. На різних стадіях інвестиційного циклу заінтересовані сторони не залучаються, відсутній механізм зворотного зв'язку щодо прийняття інвестиційних рішень та оцінювання.

Відсутня практика залучення бенефіціарів та місцевих експертів, які представляють їх інтереси до сфери публічного інвестування, передусім на початкових етапах. Остаточні версії важливих документів чи рішень не завжди узгоджуються з громадськістю, бенефіціарами, яких вони стосуються. Як правило, їм доводять інформацію про прийняті рішення. Це посилює недовіру у взаємодії між владою та громадян. В окремих випадках ІГС та активісти змушені вдаватися до запитів на публічну інформацію до ОДА чи її структурних підрозділів, оскільки окремі сфери регіональної політики є доволі закритими. Не відпрацьований механізм зворотного зв'язку, інформування громадян про те, чи був і як був інтегрований їхній внесок.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGE		
Цілі	Індикатори	1	2	3
		<p>на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування</p>	<p>8. Правове регулювання можливості фінансування проєктів Всеукраїнського громадського бюджету вкрай суперечливе.</p> <p>Норми статті 24-1 БКУ щодо проєктів Всеукраїнського громадського бюджету не можливо реалізувати на практиці, що підриває довіру громадськості до щирості держави щодо підтримки за публічні кошти проєктів, які визначає пріоритетними сама громадськість.</p>	
<p>Принцип 6: Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ</p>				
<p>Спроможність 8. Мобілізувати фінансування від приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів</p>				
<p>Мобілізувати фінансування приватним сектором без порушення довгострокової стабільності фінансування публічних інвестиційних проєктів на субнаціональному рівні</p>	<p>В рамках ДПП органи врядування субнаціонального рівня мають доступ до технічної підтримки.</p> <p>Органи врядування на субнаціональному рівні мають доступ та користуються технічною підтримкою в рамках державно-публічних партнерств (наприклад, через офіси ДПП, формалізоване навчання, посібники з кращих практик).</p>			<p>Загалом в Україні наявна система законодавства, яка створює необхідні правові передумови для співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приватним сектором економіки. Проте реальна практика в даній сфері є досить незначною. Найбільш поширеною практикою в сільських територіях є підписання так званих договорів соціального партнерства, коли сільська рада укладає такий договір з орендарем земель за яким орендар перераховує на фінансування потреб громади певну суму, виходячи з одного гектара землі в оренді. У міських громадах є приклади запровадження державно-приватного партнерства.</p> <p>1. Не стабільність правових підстав для партнерства.</p> <p>Постійний перегляд пайового внеску на розвиток інфраструктури територіальних громад з боку забудовників та правил його зарахування не сприяв прозорості такого партнерства, так само, як і перегляд договорів соціального партнерства при зміні керівництва громадою.</p> <p>2. Ризики правового переслідування учасників партнерства з боку правоохоронних органів.</p> <p>Антикорупційні та правоохоронні органи можуть розпочати провадження щодо проєктів партнерства за заявою будь-якої фізичної особи, що часом використовується конкурентами чи противниками чинної влади.</p> <p>Правоохоронні органи орієнтовані на виявлення можливих корупційних проявів у проєктах ДПП, інших партнерств.</p>

		<p>Використання вимірюваних показників.</p> <p>Відома сума приватного фінансування на одиницю публічного інвестування (в EURO чи USD);</p>	<p>3. Низька інституційна спроможність та відсутність практичного досвіду у сфері ДПП обумовлюють обмежені можливості його застосування для реалізації проектів публічного інвестування.</p> <p>Найбільш серйозною перешкодою на шляху реалізації проектів ДПП на регіональному й місцевому рівнях є загальний стан інституційного середовища, відсутність інформативності, знань, досвіду щодо його застосування. Даний інструмент може бути корисним в умовах значної невідповідності між потребами розвитку та наявними бюджетними ресурсами оскільки у рамках взаємодії між територіальними громадами та бізнесом спільні зусилля спрямовуються на реалізацію проектів, які дозволяють вирішити важливі соціально-економічні та інші проблеми. Однак його застосування вимагає політичної волі та відповідної компетенції, спеціальних навичок у сфері проєктного управління, а також значно кращої комунікації між владою та бізнесом, який традиційно з недовірою ставиться до її ініціатив.</p>
<p>Доступ до інформації.</p> <p>Органи врядування на субнаціональному рівні мають доступ до інформації стосовно наявності на вищих рівнях врядування.</p>		<p>4. Ускладнені вимоги щодо започаткування та реалізації державно-приватного партнерства.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ надмірні вимоги та складність у підготовці проєктних документів (концепція, ТЕО) та конкурсної документації, значна тривалість процедур (однаковий підхід до великих і малих проєктів); ■ складність отримання дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проєкту ДПП, передусім права користування земельною ділянкою, на якій розташовується об'єкт ДПП; ■ складність практичної реалізації гарантій, що передбачаються державним партнером для цілей реалізації проєкту ДПП та ін. 	
<p>Використання інноваційних інструментів фінансування.</p> <p>Користування новими інноваційними фінансовими інструментами на субнаціональному рівні врядування супроводжується оцінкою переваг, ризиків та спроможності їх використання на субнаціональному рівні.</p>		<p>5. Слабкість інституцій, які займаються підтримкою впровадження інструментів ДПП.</p> <p>Агенція ДПП перебуває на етапі інституційного становлення, є малочисловою та зорієнтованою на масштабні інвестиційні проєкти (концесія портів, аеропортів, доріг тощо). Можливості регіонів та територіальних громад отримати консультативну підтримку чи організувати навчання є досить обмеженими. Стейкхолдери пілотних областей зазначили, що взаємодія з Агенцією підтримки проєктів ДПП відсутня.</p> <p>На регіональному рівні АРР (в сьогоднішньому стані) неспроможні забезпечити підтримку проєктів ДПП. Ринок послуг у сфері ДПП є дуже обмеженим та дороговартісним.</p>	

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ)		
на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
Цілі	Індикатори	1	2	3
				<p>6. Не готовність суспільства у громадах сприймати партнерство з приватним сектором, як реальний механізм розвитку, а не корупційні ризики</p> <p>Практика приватизації, оренди державного майна і відповідні скандали навколо цих процесів створили у суспільній свідомості стереотипи щодо партнерства органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватним сектором, як способи для відчуження майна та корупції. Це психологічне тисне на органи, які можуть запроваджувати партнерства і стримує їх від активного пошуку партнерств.</p>
<p>Принцип 7: Вдосконалювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу публічного інвестування</p>				
<p>Спроможність 15. Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій</p>				
Розбудувати інституційну спроможність та професійні навички	<p>Навички для публічного інвестування.</p> <p>Політика управління наявністю людськими ресурсами враховує наявність професійних навичок посадових осіб, залучених до процесу публічного інвестування (наприклад, при прийнятті на роботу; виконується оцінка потреб у навичках; організовано відповідне навчання, і ним користуються).</p>			<p>Історія становлення стратегічного планування та публічного інвестування базованого на конкурентних підходах є досить короткою, тому у цій сфері щодо питань моніторингу, експертизи, попередніх оцінок, визначення ризиків і багато чого іншого (що є звичайним для країн з давніми традиціями демократичного врядування у ринковій економіці) є досить скромний досвід та присутня низка прогалин.</p> <p>1. Нормативне регулювання планування публічних інвестицій не містить вимог щодо обов'язкового залучення зовнішньої експертизи.</p> <p>Комісії, які на регіональному рівні, оцінюють та відбирають проекти на фінансування користуються власним досвідом і не можуть охопити всі нюанси, пов'язані з ефективністю проектів, особливо значних.</p> <p>2. Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи.</p> <p>Оскільки нормативна база не передбачає залучення зовнішньої експертизи для оцінки проектів (крім технічної під час розробки проектно-технічної документації) в місцеві бюджети не закладаються кошти на зовнішні експертизи, що не сприяє якості підготовки проектів.</p>
	<p>Спеціальна фінансова підтримка.</p> <p>Навчання державних службовців, задіяних в процесі публічного інвестування, фінансується; відслідковується рівень участі в навчанні.</p>			

	<p>Технічна підтримка.</p> <p>Наявна документація технічної підтримки для учасників інвестиційного процесу на всіх рівнях врядування з метою чітко визначити підходи до планування, реалізації та оцінювання публічних інвестицій.</p>		<p>3. Агенції регіонального розвитку не спроможні замінити собою зовнішні експертизи.</p> <p>Агенції регіонального розвитку лише почасти можуть надати якісно експертизу щодо окремих проєктів, але їх можливості поки є обмеженими і місцеві адміністрації поки не надто користуються експертними можливостями агенцій.</p> <p>4. Низька інституційна спроможність фахівців ОДА та органів місцевого самоврядування з питань експертизи проєктів публічного інвестування.</p> <p>В умовах значної плінності кадрів спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування щодо управлінської та технічної експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій залишається недостатньою. Ситуація поглиблюється на тлі відсутності системи щодо підвищення на постійній основі кваліфікації представників МОВВ та ОМСВ з питань публічного інвестування, браку стандартизованих офіційних методичних посібників з питань планування, закупівель, моніторингу та оцінювання проєктів.</p>
<p>Принцип 8: Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на основі здобутого досвіду</p>			
<p>Спроможність 10: Розробити та використовувати систему моніторингу показників на реалістичних засадах, яка б стимулювала досягнення цілей</p>			
<p>Спроможність 11: Проводити та використовувати регулярне оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post)</p> <p>Спроможність 12: Використовувати інформацію моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень</p>			
<p>Розробити та використовувати систему моніторингу показників на засадах реалістичних, стилуючих цілей</p>	<p>Моніторинг реалізації інвестиційних проєктів.</p> <p>Для моніторингу результативності реалізації публічних інвестицій використовується відповідна система оцінки результативності.</p>		<p>В Україні діє ціла система нормативного регулювання щодо стратегічного планування та інвестування проєктів регіонального розвитку, яка передбачає досить багато різних форм, етапів, звітів моніторингу виконання документів політики та результатів їх реалізації. Проте у порівнянні з міжнародним досвідом і реальних потреб у моніторингу для відповідного коригування політики, українська система моніторингу має низьку прогалину, які не дають змоги досягти необхідної ефективності.</p>
<p>Вчасне звітування.</p> <p>Системи моніторингу сприяють вчасному та достовірному звітуванню про видатки та результати.</p>			<p>1. Дуже не ефективна регіональна і відсутня місцева статистика.</p> <p>Система статистичних спостережень в Україні не задовольняє потребам отримання об'єктивних показників для аналізу ситуації у регіоні, як при підготовці стратегічних документів, так і при здійсненні моніторингу їх виконання. Місцева статистика відсутня, як така.</p> <p>2. Моніторинг здійснюється за надмірною кількістю показників, які часто не дають можливості оцінити реальні зміни у регіоні від реалізації стратегій та публічного інвестування.</p>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGE		
		Індикатори	1	2
Цілі	Продукти та результати проєкту. Система показників містить показники продуктів та результатів. Цілі. Частина показників прив'язана до вимірюваних цілей. Використання інформації моніторингу результатів інвестиційних проєктів при прийнятті управлінських рішень. Інформація щодо результатів діяльності є джерелом поінформовані рішень на різних стадіях інвестиційного процесу. Попереднє (ex-post) оцінювання. Попереднє (ex-post) оцінювання виконуються регулярно. В окремих випадках попереднє (ex-post) оцінювання виконують незалежні сторони (дослідницькі організації, університети, консалтингові компанії). Існують чіткі документи з детальним викладом стандартів виконання попереднього (ex-post) оцінювання.			
Користуватися інформацією моніторингу й оцінки для вдосконалення процесу формування рішень				
Регулярно виконувати ретельну оцінку результативності (оцінку ex-post)				

При моніторингу не беруться до уваги показники задоволеності жителів регіону змінами, що відбуваються. Для цього не передбачаються проведення досліджень. Оцінюються в першу чергу фінансові результати інвестиції – чи була вона освоєна вчасно і чи все із запланованого побудовано, відремонтовано. Моніторинг та оцінка доготривалого впливу не проводиться.

3. Практично в усіх стратегічних та програмних документах розділи, присвячені моніторингу та оцінці мають формальний характер.

Значна частина показників для моніторингу та оцінки є контекстними або мають описовий характер та не прив'язані до вимірюваних цілей та завдань. Не передбачається додаткове збирання даних та їх комплексний аналіз для оцінки результативності інвестицій та стратегій.

4. Моніторинг та оцінка результативних показників стратегічних та програмних документів, як правило, не беруться до уваги для прийняття (коригування) відповідних управлінських рішень.

Процедури управлінського реагування та прийняття відповідних рішень за результатами моніторингу і оцінки не встановлено. Виключенням є показники ресурсів (input), а саме вартісні показники стану фінансування проєктів, в тому числі тих, що фінансуються з ДФРР, та освоєння публічних коштів, які відслідковуються щомісяця. За результатом моніторингу за необхідності вносять зміни до переліку інвестиційних проєктів з метою забезпечення фінансування та освоєння коштів ДФРР на відповідний рік в повному обсязі. Таким чином, найбільш поширеним для прийняття управлінських рішень є фінансовий моніторинг без зв'язки з індикаторами коротко-, середньо- та довгострокових результатів реалізації проєктів та їх впливу на бенефіціарів та розв'язання проблем розвитку регіонів.

5. Відсутні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій/програм/проєктів (на основі RBM), через відсутність відповідного правового регулювання та спроможності інституцій до такого моніторингу.

Оскільки часто стратегічні планувальні документи не стають основою бюджетних документів, проєкти, передбачені такими документами не фінансуються, відтак втрачається мотивація виконавців і щодо якісного моніторингу, оскільки потрібно зробити моніторинг того, що умовно реалізовується. Ця обставина обмежує спроможність фахівців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до ефективного управління, зокрема, управління публічними інвестиціями.

6. Українське законодавство не передбачає обов'язкове регулярне оцінювання результативності публічного інвестування.

Законодавство, що регулює питання стратегічного прогнозування та планування, а так само, як і бюджетне законодавство не оперує поняттями оцінювання результативності виконання проєктів регіонального розвитку у середньостроковий період.

7. Органи місцевого самоврядування не реалізують самостійно можливість оцінювання проєктів, що реалізовувались за кошти місцевого бюджету чи в інтересах громади.

Органи місцевого самоврядування в принципі можуть встановити свої правила щодо оцінки результативності реалізації проєктів в рамках повноважень місцевих рад на власне нормативне регулювання, проте практики такого регулювання не зафіксовано. Для цього напевне не існує навіть суспільного запиту.

8. Відсутнє правове регулювання обов'язковості врахування моніторингу та оцінювання при підготовці та ухваленні рішень органами влади та місцевого самоврядування.

Моніторинг носить радше формальний характер, на його основі не готуються аналітичні записки з аналізу політики та проєкти управлінських рішень.

9. Звіти щодо моніторингу, які мають готуватись органами виконавчої влади регіонального рівня для ЦОВВ є обтяженими цифрами (відсутній якісний аналіз, висновки, пропозиції тощо) і не мають впливу на політику національного рівня.

Органи виконавчої влади готують багато звітів для національного рівня, звіти досить формальні, зворотній зв'язок між звітами і виробленням політики між національним та регіональним рівнем відсутній та має несистемний характер.

10. Моніторинг не використовується для ідентифікації проблем та обґрунтування альтернативних рішень щодо їх вирішення.

Немає ні нормативних документів, ні реальної практики щодо необхідності використання моніторингу для підготовки внесених змін або скасування стратегічних, програмних та інших планувальних документів. Такі зміни відбуваються при зміні влади часто без будь-яких обґрунтувань та пояснень.

<p>МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД</p> <p>на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування</p>		<p>ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ)</p> <p>визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE</p>		
Цілі	Індикатори	1	2	3
<p>Принцип 9: Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми</p>				
<p>Спроможність 6. Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами</p>				
<p>Спроможність 7. Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій</p>				
<p>Визначити відповідні бюджетні відносини між органами врядування, що підтримують координацію цілей всіх рівнів врядування</p>	<p>Міжбюджетні відносини. Рамка міжбюджетних відносин чітко окреслена, трансферти між рівнями врядування здійснюються своєчасно.</p> <p>Мінімальне відхилення. Між прогнозною і фактичною сумою трансферту можливо мінімальне відхилення.</p> <p>Інформування громадськості. У відкритому доступі є інформація про стан бюджетів субнаціональних органів влади та є можливим їх порівняння.</p>			
				<p>Формально в Україні існує система законодавства, яка має запроваджувати багаторічне бюджетне планування та пов'язувати стратегічні плани розвитку із місцевими бюджетами. Проте реально ситуація тут дещо інша і має місце низка прогалин.</p> <p>1. Архаїчне законодавство щодо прогнозування, не синхронізованість законодавства, що визначає часові терміни для прогнозування, планування та бюджетування.</p> <p>В Україні не склалась система, що визначає часові терміни, на які розраховуються середньострокові та довгострокові планувальні документи. Так само не визначено ієрархію цих документів та їх прив'язку до циклів бюджетного планування.</p> <p>2. Запровадження багаторічного бюджетування на регіональному рівні практично не застосовується.</p> <p>На практиці узгодження стратегічних планувальних та бюджетних документів на середньострокову перспективу не застосовуються. Як правило в програмах пишуть «в межах бюджетних призначень», а вже коли з'явиться бюджет – вирішують обсяги фінансування для певних заходів.</p> <p>Це пов'язано з тим, що детальний якісний аналіз бюджету під час формування проекту стратегії або програми по роках не здійснюється. Відсутня модель середньострокового бюджету, яка спиралася би на демографічний та економічний прогнози.</p> <p>3. Непрогнозовані розмір та порядок використання коштів, які надходять з державного бюджету місцевим бюджетам за різними субвенціями.</p>

За всі роки існування ДФРР ще жодного року його розмір на становив 1% від доходів бюджету, що не дає змоги прогнозувати можливості фінансування регіональних проєктів на 1-2 роки вперед. Розмір субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад не можна було прорахувати на рік вперед, на 2021 рік така субвенція взагалі не передбачена.

4. Поява інвестиційних ініціатив органів влади всіх рівнів, що не базуються на планувальних документах.

В останні роки в Україні реалізуються/започатковуються публічні інвестиції за ініціативою Президента чи Уряду, які не були передбачені у стратегічних планувальних документах, але на які виділяються кошти, що мали б йти на реалізацію запланованого, що руйнує ідеологію стратегічного планування. Так було з будівництвом басейнів, футбольних полів, сільських амбулаторій, «великого будівництва». Аналогічною є ситуація і на місцевому рівні, коли фінансуються «імджеві» проєкти замість комплексних, передбачених стратегічними планувальними документами.

5. Не готовність місцевих рад планувати довгострокові бюджетні програми відповідно до стратегічних планувальних документів.

Депутати обласної ради, депутати рад територіальних громад звикли затверджувати лише річні бюджетні програми у яких є невелика інвестиційна складова, яка передбачає будівництво чи ремонт об'єктів передусім бюджетних установ, що можна використати політично для власного авторитету. Робота з депутатами на політичному рівні щодо перспектив стратегічного планування та реалізації довгострокових програм не ведеться.

6. Законодавство, що регулює запозичення місцевих бюджетів, зокрема Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок» не враховують зміни, що стались в системі адміністративно-територіального устрою.

Зокрема чинне законодавство не оперує універсальним поняттям «територіальна громада», як суб'єкта запозичень, що не дає змоги здійснювати запозичення сільським та селищним територіальним громадам, яких в Україні є більшість.

Тому варто внести зміни у визначене законодавство, встановивши при цьому додаткові критерії для територіальних громад, які планують залучення коштів через випуск місцевих облигацій.

7. Недостатні обізнаність та порівняно невисока спроможність використання традиційних інструментів та механізмів фінансування публічних інвестицій.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
		Цілі	Індикатори	1 2 3
				<p>На регіональному рівні відсутній пошук нових підходів до вирішення проблем нестачі коштів для реалізації проєктів за допомогою уже відомих фінансових інструментів, зокрема використання існуючих бюджетних, банківських (фінансово-кредитних), донорських, грантових програм, різноманітних фондів розвитку (наприклад екологічного) і т.ін. Бракує також потрібних компетенцій у застосуванні існуючих традиційних інструментів та механізмів (в контексті фінансового інжинірингу).</p> <p>8. Недостатня поінформованість місцевих органів влади щодо можливостей та вигод співробітництва з МФО.</p> <p>Значна частина органів влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування лише спорадично дізнаються про можливість отримання коштів від МФО, оскільки у структурі цих органів відсутні працівники, які займаються моніторингом таких можливостей.</p> <p>9. Низька спроможність органів місцевого самоврядування до залучення коштів МФО.</p> <p>Оскільки залучення коштів від зовнішніх джерел потребує високої кваліфікації, а підготовка документів є складною роботою, яка передбачає і знання іноземних мов, більшість територіальних громад не спроможна на підготовку таких документів. Виділення бюджетних коштів на таку роботу через залучення зовнішніх консультантів є ускладненим позицією депутатів та підозрою щодо штучного створення боргів з боку жителів громади.</p> <p>10. Органи субнаціонального рівня не мають достатньої інституційної спроможності та компетенції щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій.</p> <p>Має місце слабка обізнаність щодо інших доступних інструментів та механізмів фінансування, немає належного практичного досвіду також залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій (наприклад, муніципальних заповичень, передусім облігаційних позик), надання місцевих гарантій, акціонування / корпоративізації комунальних підприємств, використання ДПП / концесії, залучення ПІІ тощо).</p>

		<p>11. Не використовується належним чином потенціал наявних інституцій, які функціонують на центральному рівні та регіональному рівнях у сфері економічного розвитку, залучення інвестицій та підтримки реалізації проєктів.</p> <p>На обласному рівні доволі слабкою є взаємодія з центральними інституціями (установами), які могли б надавати більше ефективну інформаційну, консультативну та тренінгову підтримку органам влади у питаннях економічного розвитку, залучення інвестицій, підтримки МСБ, просування експорту тощо. Водночас ці інституції (Офіс підтримки МСБ, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest, Офіс з просування експорту тощо) перебувають у перманентній трансформації, стані незавершеного реформування, плінності кадрів, що знижує їх можливість і спроможність щодо такої підтримки.</p> <p>Регіональні ТПП та інші об'єднання бізнесу, асоціації роботодавців, наукові та дослідницькі центри, Агенція регіонального розвитку, агенції та інші інституції місцевого розвитку, ради інвесторів не є достатньо залученими до процесів пошуку та залучення потенційних джерел фінансування публічних інвестицій.</p>
<p>Принцип 10: Вимагати належного і прозорого управління</p>		
<p>Спроможність 9. Забезпечити прозорі, конкурентоспроможні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю</p>		
<p>Спроможність 13. Проводити моніторинг та управління ризиками для добросовісної та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу</p>		
<p>Забезпечити прозорість бюджетів всіх рівнів врядування</p>	<p>Бюджетна прозорість. На всіх рівнях врядування наслідують принципи прозорості бюджету.</p> <p>Вчасна інформація. Інформація про бюджет на фінансування публічних інвестицій доступна всім учасникам інвестиційного процесу на всіх рівнях врядування вчасно і дружній для користувача спосіб.</p>	<p>Загалом процедури бюджетної прозорості та проведення державних закупівель встановлені Бюджетним кодексом України, законом «Про відкритість використання публічних коштів» визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, та законом «Про публічні закупівлі».</p> <p>У міжнародному Рейтингу публічних закупівель (2020 р.), який проводить Інститут розвитку та свободи інформації (IDFI, Грузія) спільно з іншими організаціями, Україна посіла перше місце набравши 97,05 балів зі 100.¹³²</p> <p>Проте в реальних умовах є окремі прогалини, які знижують ефективність тендерних процедур закупівель.</p>

¹³² <https://prozorro.gov.ua/news/ukrayina-posila-pershe-misce-v-reytingu-prozorosti-publichnyh-zakupivel>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGE		
		1	2	3
Цілі	Індикатори			
	Видатки на утримання включені в бюджет. Виконується оцінка операційних видатків та видатків на утримання інфраструктури, її враховують при розробленні планувальних документів та бюджету.			1. Зговір учасників ринку закупівель. У територіях часто є досить обмежене коло виконавців на певні види робіт, що веде до досягнення між ними домовленостей про розподіл переможців у закупівлях через узгодження цінових пропозицій між собою. За умови появи іншого гравця на цьому ринку, учасники звертаються у антімонополий комітет і часто досягають скасування результатів торгів, що ускладнює реалізацію закупівлі у бюджетний період.
Забезпечити податково-бюджетну стабільність на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях	Координація бюджетів на всіх рівнях врядування. Відбувається координація бюджетів на всіх рівнях врядування щодо їх впливу на досягнення цілей Державного бюджету.			2. Встановлення дискримінаційних обмежень чи переваг у тендерній документації (свідомо чи не свідомо). Досить часто тендерна документація випикується надто детально і містить певні вимоги, які дають перевагу певному учаснику закупівель перед іншими. В основному це здійснюється свідомо, але бувають випадки, коли така ситуація виникає через некомпетентність осіб, відповідальних за формування вимог до закупівлі, які копіюють такі вимоги із давніх закупівель, що призводить до закупівлі моральна застарілих пристроїв чи техніки.
	Боргові зобов'язання на субнаціональному рівні. Встановлено ліміт на боргові зобов'язання на субнаціональному рівні.			3. Надмірність адміністративних процедур та відбір переважця за одним показником – ціни, часто веде до неможливості отримання планованого результату. Складність та надмірність адміністративних процедур створюють можливість зловживань ними з боку учасників тендерів, які не стали його переможцями, внаслідок чого переноситься термін прийняття рішень щодо переможця, що створює додаткові ризики для публічних інвестицій. Недобросовісний продавець, часом свідомо, виставляє дуже низьку ціну, розпочинає будівництво, а потім ставить замовника перед фактом неможливості завершення робіт без додаткового фінансування.
Забезпечити податково-бюджетну стабільність на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях	Боргові зобов'язання на субнаціональному рівні. Встановлено ліміт на боргові зобов'язання на субнаціональному рівні.			4. Має місце встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному та місцевому рівнях. Попри формально рівний доступ до закупівель всіх наявних категорій суб'єктів господарювання, – на практиці у малого бізнесу та мікропідприємств або ФОПів значно менші можливості участі у публічних закупівлях, ніж у великого та середнього бізнесу.

<p>Практикувати прозорий, конкурентний процес публічних закупівель</p>	<p>Конкурентні закупівлі. Кількість конкурентних публічних тендерів інвестиційних проєктів оприлюднена, а інформація про них є у відкритому доступі.</p> <p>Інформація про учасників закупівель оприлюднюється. У відкритому доступі є інформація щодо всього циклу закупівель на центральному та субнаціональному рівнях.</p> <p>На центральному та субнаціональному рівнях наявні механізми аналізу та санкцій у сфері публічних закупівель.</p>		<p>5. Брак досвіду та професійних знань у фахівців новостворених територіальних громад у сфері закупівель. Для працівників територіальних громад діяльність закупівельника є новим аспектом в роботі. Брак професійної спроможності та брак стимулів на особистому рівні (завдячи проведенню закупівель є додатковим неоплачуваним завданням, наприклад, головний бухгалтер ОТГ проводить відкриті торги), часто призводить до проведення простіших та швидших (але не завжди кращих) процедур з гарантуванням найкращого поєднання ціни та якості в рамках електронного аукціону.</p> <p>На відміну від міжнародної практики публічного управління, в Україні оцінювання ризиків здійснюється здебільшого формально і на вимогу відповідних нормативно-правових актів, зокрема тих, що стосуються інвестування за кошти міжнародних організацій.</p>
<p>Стимулювати закупівлі відповідного обсягу</p>	<p>Стратегічні публічні закупівлі. Відома частка публічних закупівель, в яких беруть участь більше одного органу врядування субнаціонального рівня.</p>		<p>6. Політичний вплив на прийняття рішень з відбору проєктів на фінансування за публічні кошти. На регіональному та національному рівні народні депутати України мають значний вплив на ухвалення рішень щодо визначення напрямів публічного фінансування чи на відбір конкретних проєктів, що фінансуються за рахунок коштів ДФРР та субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, коштів дорожнього фонду. Таким чином парламентський контроль перетворюється на участь парламентарів у прийнятті рішень виконавчої гілки влади.</p>
<p>Стимулювати стратегічне спрямування закупівель</p>	<p>Органи влади субнаціонального рівня користуються закупівлями стратегічно – для досягнення екологічно орієнтованих цілей</p> <p>Органи влади субнаціонального рівня користуються закупівлями стратегічно – для досягнення цілей інновації.</p>		<p>7. Не гарантоване фінансування чи надто пізні фінансування проєктів. Досить часто кошти на фінансування проєкту передбачаються з спеціального фонду, що ускладнює планування, оскільки не відомо чи точно надійдуть ці кошти. Розпис бюджетних надходжень формується таким чином, що основні суми коштів надходять в кінці року провокуючи ризики їх не якісного освоєння.</p>
<p>Підтримувати розбудову спроможності щодо публічних закупівель на субнаціональному рівні</p>	<p>Спроможність щодо публічних закупівель на субнаціональному рівні. Присутнє визнання працівника у сфері закупівель за посадою.</p> <p>Органам врядування субнаціонального рівня надано формалізоване скерування щодо закупівельних процедур.</p>		<p>8. Правило розв'язання конфлікту інтересів при визначенні проєктів на фінансування не стало реальною практикою. Регіональні комісії та комісія з відбору проєктів при Мінрегіоні не мають детального регулювання розв'язання конфлікту інтересів та перевірки наявності такого конфлікту. Це правило взагалі не поширюється на народних депутатів України.</p>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД на основі Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування		ПРОГАЛИНИ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ) визначені групою радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGE		
		1	2	3
Цілі	Індикатори	1	2	3
	Існує спеціалізований підрозділ із закупівель, що може надавати підтримку органам врядування субнаціонального рівня. Відомий відсоток загальної кількості виграних контрактів, присуджених МСП на торгах субнаціонального рівня. Відомий відсоток конкурентних торгів на загальнонаціональному та субнаціональному рівнях, що відбулися в режимі онлайн.			<p>9. Низька інституційна спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування у сфері управління ризиками в процесі публічного інвестування.</p> <p>Брак відповідних знань та навички моніторингу та управління ризиками у сфері публічного інвестування на тлі відсутності фахової та антикорупційної експертизи спричиняє можливість виникнення корупційних ризиків, неефективне використання публічних коштів та низьку результативність реалізації проєктів.</p>
<p>Принцип 12: Прагнути якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях врядування</p> <p>Спроможність 14. Заохочувати «краще регулювання» на субнаціональному рівні та узгодженість на всіх рівнях врядування</p>				
Практикувати «краще регулювання» на субнаціональних рівнях та узгодженість на всіх рівнях врядування	<p>Регуляторна координація на всіх рівнях врядування.</p> <p>Формалізовані механізми координації між рівнями врядування передбачують конкретні зобов'язання щодо практики регулювання.</p> <p>Оцінка регуляторного впливу.</p> <p>Запроваджено аналіз регуляторного впливу (RIA).</p>			<p>Аналіз практики публічного інвестування в частині визначення регуляторного впливу нормативно-правових актів щодо підготовки, реалізації, моніторингу та оцінки впровадження інвестиційних проєктів за публічні кошти засвідчив, що в Україні створена досить розвинена система правового регулювання оцінки регуляторного впливу актів, які приймаються належними на те органами.</p> <p>Проте реально у цій сфері є низка прогалин, які негативно впливають на отримання «кращого регулювання».</p> <p>1. Недостатнє правове регулювання вимог щодо нормопроектувальної техніки для нормативних актів.</p> <p>В Україні немає закону «Про нормативно-правові акти», який визначає ієрархію нормативних актів та вимоги до їх змісту. Так само відсутні детальні методичні рекомендації щодо вимог до нормопроектувальної техніки, яка має застосовуватись при розробці проєктів актів. Як результат – нормативні акти містять складні формулювання, назва часто не відповідає змісту, однакові правовідносини регулюються різними видами нормативних актів.</p>

	<p>Скорочення обсягу регулювання. Докладаються зусилля щодо зменшення обсягу регулювання або спрощення адміністративних процедур щодо публічних інвестицій.</p>		<p>2. Не всі, важливі для публічного інвестування, нормативні акти об'єдрані в адміністративні документи. Такі документи не підпадають під дію відповідного закону і не проходять широкого обговорення зацікавленими сторонами. Одночасно, якість підготовки аналізів регуляторного впливу є досить не високою, а процедури обговорення у переважній більшості є формальними.</p>
	<p>Публічні консультації. Публічні консультації у зв'язку з підготовкою нових нормативно-правових актів є достатньою тривалістю, доступні та націлені на відповідні цільові аудиторії.</p>		<p>3. Недостатньо детально визначені процедури щодо публічного інвестування у актах регіонального рівня. Оскільки в Україні відсутні детальні методичні рекомендації щодо змісту та нормопроєктувальної техніки для нормативних актів різних видів, при ухваленні актів на регіональному рівні використовують типові документи, затверджені ЦОВВ без додаткової деталізації та врахування регіональної специфіки.</p>
	<p>Використання інструментів електронного урядування. Інструменти електронного урядування використовуються для спрощення адміністративних процедур для публічних інвестиційних проєктів.</p>		<p>4. Суб'єкти регіонального розвитку, які є зацікавленими сторонами щодо певного регулятивного акта не володіють достатньою експертизою для уточнення проєкту змін чи прийняття нового регуляторного акта. Обговорення проєкту акту та подання до нього аргументованих пропозицій часто є формальним через відсутність достатнього рівня експертизи у організації, які б мали представляти заінтересованих осіб – асоціації підприємців, органів місцевого самоврядування, громадських організацій бенефіціарів.</p> <p>5. При підготовці проєкту регуляторного акту не розробляються альтернативні варіанти вирішення проблеми або пропонуються формальні варіанти залишити ситуацію без змін, або застосувати регулювання. Часто проблема, на регулювання якої спрямовується проєкт акту, викликана не його відсутністю, а низькою спроможністю тих, хто стикається з проблемою, вирішити її на підставі існуючого регулювання. Тому замість організаційних чи інформаційних заходів продукується новий акт, який може входити в суперечність з іншими актами, що діють у цій сфері.</p> <p>6. Залучення представників субнаціонального рівня до процесу формування регуляторних актів ЦОВВ переважно є формальним. Неважаючи на вимогу Регламенту КМУ щодо погодження проєктів нормативно-правових актів (в тому числі й з питань публічного інвестування) із всіма причетними заінтересованими сторонами, таке погодження переважно має формальний характер без здійснення оцінки потреб регіонів.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 1.

Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке враховує особливості/специфіку регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, спрямоване у майбутнє та узгоджене з національними цілями

Загалом в Україні є низка нормативно-правових актів, що мають врегулювати питання створення системи стратегічних планувальних документів, у тому числі щодо регіонального розвитку. Проте, цілісної системи не створено через наявність прогалин нормативного, організаційного та інституційного характеру.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Відсутня єдина система планувальних документів.	Буде створено єдину ієрархічну систему планувальних документів, що покращить узгодження політики і ефективність публічного інвестування через таке узгодження.
<p>В Україні склались кілька систем підготовки стратегій, програм і планів, визначених на різних рівнях публічного управління та сферах законодавства. Ці системи мають різний ступінь обов'язковості для функціонування органів державної і місцевої влади з максимальною роллю річних програм соціально-економічного розвитку і мінімальною роллю довгострокових стратегій, які не мають прив'язки до бюджетного процесу. Між цими системами немає значних протиріч, проте вони й не мають взаємозв'язків між собою від національного до регіонального та місцевого рівнів, що створює неузгодженість у стратегічному плануванні, яка загострюється поточними швидкими та несистемними змінами в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівні.</p>	<p>Розробити та ухвалити рамковий закон, яким врегулювати питання створення зрозумілої та ієрархічної системи стратегічного планування в Україні, передбачити типи документів стратегічного планування, процедуру затвердження, порядок узгодження між собою, порядок реалізації, моніторингу і оцінювання результативності стратегічних планувальних документів.</p> <p>Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), передбачено розроблення відповідного законопроєкту (п. 107).</p> <p>Передбачити зміни до Бюджетного кодексу України, які встановлюватимуть зв'язок між стратегічними планувальними документами регіонів, територіальних громад та їх річними програмами соціально-економічного розвитку.</p> <p>Внести відповідні зміни та доповнення до регламентів обласних рад (зокрема, обласний бюджет формується на основі РСР і ПЗ РСР, регламентів ОДА) стосовно узгодження бюджету зі стратегічними документами.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>Провести комплексний аналіз впливу змін, вне- сених до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» на стратегічне планування у терито- ріальних громадах і гармонізувати вимоги щодо стратегічного планування – в часі із плануванням у просторі.</p> <p>Внести зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині виключення поняття «концепції інтегрованого розвитку тери- торії територіальної громади», як самостійного планувального документу стратегічного харак- теру, а окремі елементи такої «концепції» пере- нести як складові стратегії розвитку громади, якщо така готується громадою.</p> <p>В Регламенті Кабінету Міністрів України передба- чити проведення аналізу проєктів актів, що сто- суються затвердження документів стратегічного планування на предмет їх відповідності актам вищого рівня планування та взаємоузгоджено- сті із раніше ухваленими актами; передбачити погодження таких актів з Мінрегіоном, який має надавати висновки щодо його відповідності Дер- жавній стратегії регіонального розвитку та мож- ливого впливу акту на розвиток регіонів. Реко- ментацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіональ- ного розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, заходи 3, 4).</p>
<p>2. Не передбачено інструментів узгодження стратегічних документів різних рівнів врядування.</p>	<p>Фінансування з державного бюджету України проєктів у регіонах та громадах буде здійсню- ватись на умовах їх відповідності затвердже- ним пріоритетам, що дозволить знизити вико- ристання публічних коштів на не пріоритетні проєкти.</p>
<p>Формально українське законодавство, що регулює питання стратегічного пла- нування регіонального розвитку, перед- бачає узгодженість регіональних стра- тегій розвитку із Державною стратегією регіонального розвитку. Проте не визна- чається глибини такого узгодження та не встановлено порядку, який передба- чає процедури перевірки узгодження регіональної стратегії із державною та формалізацію факту узгодження.</p>	<p>Визначити механізм узгодження стратегій роз- витку громад з Державною стратегією регіо- нального розвитку і регіональними стратегіями розвитку, зокрема, переглянути та внести в уста- новленому порядку зміни до чинних методик у сфері розробки регіональних та місцевих стра- тегій розвитку і пов'язаних з ними документів з метою удосконалення процесу стратегування на національному, регіональному та місцевому рівнях і створення єдиних методичних підходів для стратегічного планування в громадах, у т. ч. з урахуванням досягнення спільних цілей в гори- зонтальній площині (в рамках міжмуниципальної, макрорегіональної та транскордонної співпраці), а також загальнодержавних цілей розвитку в різ- них сферах (в рамках секторальної децентраліза- ції). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпоря- дження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, захід 6).</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>Ухвалити нову редакцію Наказу Мінрегіону від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» де досить детально передбачити механізми розроблення, затвердження та моніторингу реалізації стратегій розвитку територіальних громад. Станом на липень 2021 р. нову редакцію проєкту Методичних рекомендацій підготовлено Мінрегіоном за консультаційної підтримки SURGe.</p>
<p>3. Відсутня усталена практика територіального аналізу при визначенні порядку використання коштів секторальних міністерств.</p>	<p>Кошти секторальних міністерств виділятимуться в регіони з урахуванням потреби конкретних територій, які визначені регіональними стратегіями, що дозволить досягати синергетичного ефекту для комплексного вирішення проблем розвитку.</p>
<p>Неузгодженість процесів стратегування, програмування, та бюджетування (публічного інвестування) на всіх рівнях врядування спричиняє формальний характер існуючих механізмів публічного інвестування, який не забезпечує задекларованих стратегічних цілей.</p>	<p>Підготувати та внести зміни у Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду (затверджено Постановою від 20 грудня 2017 р. № 1085) в частині його узгодження з пріоритетами Державної стратегії регіонального розвитку, а також з Генеральною схемою планування території України. Підготувати та внести зміни у спільний наказ Мінінфраструктури та Мінфіну № 573/1019 в частині узгодження розподілу коштів на місцеві дороги з урахуванням реалізації регіональної стратегії розвитку. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 111, захід 1).</p> <p>Розробити механізм залучення Мінрегіоном зовнішньої експертизи за кожною оперативною ціллю ДСРР для спільного опрацювання проєктів порядків використання коштів інвестиційних/ бюджетних програм ЦОВВ в частині їх узгодження із цілями і завданнями ДСРР. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 114, захід 1).</p>
<p>4. Низька інституційна спроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.</p>	<p>Державні службовці органів виконавчої влади та посадові особи органів місцевого самоврядування мають достатні знання та компетенції, необхідні для стратегічного планування та ефективного публічного інвестування. В органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування є необхідні підрозділи та затверджені коректні процедури, що забезпечують ефективне планування та публічне інвестування в інтересах жителів територіальних громад, з урахуванням потреб різних груп населення.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Ефективність стратегування для цілей публічного інвестування з урахуванням пріоритетів та особливостей розвитку територій значною мірою стримується низькою інституційною спроможністю стейкхолдерів та обізнаністю бенефіціарів в цій сфері. Часта заміна керівників ОДА, їх заступників, відсутність мотивації через не визначення майбутньої ролі МДА, брак знань та навичок у фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо інноваційних підходів до публічного управління та інвестування гальмує здійснення реформ та розвиток територій.</p>	<p>Провести дослідження на обласному рівні як працює система підвищення кваліфікації та перекваліфікації державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування та підготувати конкретні пропозиції з її удосконалення.</p> <p>Запровадити в практику роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування проведення навчань, тренінгів, ознайомчих візитів, обмін досвідом, проведення круглих столів тощо з питань планування, реалізації, моніторингу та оцінки публічних інвестицій.</p> <p>Запровадити методичне та інструктивно-консультативне супроводження процесу публічного інвестування в регіонах з боку ЦОБВ, на місцевому рівні – з боку ОДА.</p>
	<p>Перетворити APP на дієвий інструмент підтримки процесу публічного інвестування на субнаціональному рівні: посилити їх необхідними спроможностями для надання ними підтримки територіальним громадам щодо розробки місцевих стратегій, навчань посадових осіб місцевого самоврядування, підготовки проєктів розвитку на отримання зовнішнього фінансування. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, пп. 120-121).</p>
<p>5. Копіювання окремими громадами, раніше розроблених стратегій однієї чи кількох інших територіальних громад, без урахування місцевих соціальних та економічних потреб.</p>	<p>Територіальні громади свідомо підходять до стратегічного планування на основі апробованих методик, створюватимуть стратегії, які базуватимуться на об'єктивних даних, а процедура їх розробки передбачатиме реальну громадську участь та інклюзивність.</p>
<p>Відсутність достатнього рівня знань та навичок із стратегічного планування та публічного інвестування у фахівців органів місцевого самоврядування новостворених територіальних громад, необізнаність з вимогами та викликами у сфері сучасного планування спричиняє практику калькування вже затверджених місцевих стратегій без належного аналізу, вивчення проблем, визначення потреб, залучення широких верств населення різних соціальних груп. Існує й інша практика підготовки проєкту стратегії запрошеними експертами в рамках міжнародної технічної допомоги, основний ризик якої полягає у застосуванні стандартно-типових підходів при слабкому врахуванні чи й нехтуванні специфічними особливостями даної громади, чи навіть українського законодавства.</p>	<p>Розробити навчальні курси з розробки стратегічних планувальних документів та запровадити їх викладання для працівників органів місцевого самоврядування через системи регіональних навчальних центрів, APP (після впорядкування законодавства про стратегічне і просторове планування на місцевому рівні). Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 121, захід 1; п. 131, захід 1).</p> <p>Територіальним громадам визначити у структурі виконавчих органів підрозділи, відповідальні за розробку стратегічних планувальних документів, забезпечити навчання їх працівників.</p> <p>Радам територіальних громад затвердити положення про порядок розробки стратегії, її обговорення, підготовки та внесення змін по необхідності.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>6. Відставання нормативного регулювання у сфері прогнозування та планування від реальних змін адміністративно-територіального устрою та бюджетної системи.</p>	<p>Буде досягнуто гармонійного узгодження планувальних документів у часі – по строкам та у просторі – з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою, що дозволить досягнути безперервності реалізації планувальних документів та більш ефективного використання бюджетних ресурсів для досягнення цілей, визначених цими документами.</p>
<p>Система розробки прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на п'ять років і програм економічного і соціального розвитку цих суб'єктів на наступний рік залишилась архаїчною. Вона ігнорує створення об'єднаних територіальних громад, бюджетну децентралізацію, зміни у відносній вазі бюджетів різного рівня і повноваженнях їх розробників.</p> <p>Процес стратегічного планування регіонального розвитку, розробка ДСРР і РСР по-перше, не узгоджені за строками (три, чотири, сім років) з прогнозами і планами економічного і соціального розвитку в рамках бюджетного планування (рік, два роки, п'ять років) та не охоплюють рівень територіальних громад.</p>	<p>Узгодити та внести в установленому порядку пропозиції щодо змін до законодавства в частині періодичності складання і термінів дії програм, планів і стратегій, передбачених Законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про засади державної регіональної політики», а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ систему планування і узгодження програм на рік, два і п'ять років, передбачену першим з цих законів і орієнтовану на бюджетний процес, узгодити з системою стратегування на три, чотири і сім років, передбачених другим з цих законів; ■ ввести спільний для цих законів механізм формування щорічних програм економічного і соціального розвитку, параметри яких використовуватимуться для обґрунтування міжбюджетних трансфертів.
<p>Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.</p>	<p>Врегулювати прогалини, що виникли через скасування наказу Мінекономіки щодо методичних рекомендацій з розробки регіональних цільових програм. На період до законодавчого вирішення проблеми відсутності нормативного регулювання порядку розробки регіональних цільових програм розробити методичні рекомендації з їх підготовки, як певний порадник для ухвалення обласними радами власних «порядків».</p> <p>Ухвалити нормативні рішення, щодо запровадження в практику публічного інвестування RBM, GBA+ на національному, регіональному та місцевому рівнях. Рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 116, захід 1).</p> <p>Обласним радам врегулювати порядок розробки обласних цільових програм своїми рішеннями на основі «методичних рекомендацій».</p>
<p>Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.</p>	<p>Підготувати типові рекомендації, щодо їх врахування при підготовці стратегій розвитку територіальних громад, виходячи із типів територій, до яких відносяться громади:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ сільські громади в несприятливих умовах; ■ регіональні полюси економічного зростання; ■ території природно-заповідного фонду; ■ прикордонні території в несприятливих умовах.

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>7. Планування та розподіл коштів державного бюджету для інвестування у регіонах здійснюється без широкого залучення до процесу регіональних суб'єктів та врахування стратегій розвитку регіонів.</p>	<p>Підготовка інвестиційної складової проєкту Державного бюджету України на плановий рік враховуватиме ключові пріоритети державної та відповідних регіональних стратегій розвитку, що дозволить концентрувати кошти в територіях для досягнення максимально можливого позитивного ефекту.</p>
<p>Розподіл за формульним розрахунком коштів дорожнього фонду відбувається без попередніх консультацій з регіонами чи всередині регіонів з територіальними громадами, щодо визначення пріоритетів фінансування, їх узгодження із стратегіями розвитку регіонів та територіальних громад. Розподіл коштів здійснюється виходячи із співвідношення доріг різних категорій, а не від оцінених потреб та наявності стратегії розвитку регіону, яка містить просторову складову відновлення та розвитку дорожнього господарства.</p>	<p>Врегулювати порядок розподілу публічних інвестицій секторального характеру у регіоні актами ОДА, які забезпечать врахування при розподілі цих коштів територіальну складову та пріоритети визначені у РСР області.</p>
<p>8. Відсутність необхідних для стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях достовірних статистичних показників.</p>	<p>Буде створено ефективну регіональну та місцеву статистику, що дозволить здійснювати прогнозування та планування на основі даних, а відтак знизить ризики помилкових рішень, збільшить точність прогнозів для планування бюджетних надходжень та витрат.</p>
<p>На державному рівні існує традиційна система регіональної статистики. Одночасно вона є обмеженою та не адаптованою до потреб реформ, що здійснюються в країні. Зокрема, фактично відсутня статистика населення (не проводиться перепис). Відсутня місцева статистика. В умовах зміни меж громад в результаті їх об'єднання, інтегрованої достовірної бази даних немає. Відсутній уніфікований підхід до формування адміністративної звітності та бази даних місцевого (базового) рівня. Кожна ОТГ використовує власні реєстри та можливості для формування, ведення та використання баз даних.</p>	<p>В зв'язку із запровадженням нових стратегічних документів на регіональному (стратегія розвитку регіону) та місцевому (стратегія розвитку територіальної громади, комплексний план просторового розвитку, концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади) рівнях необхідно переглянути перелік та способи збирання показників на регіональному рівні та запровадити елементи місцевої/муніципальної статистики.</p> <p>Територіальним громадам, виходячи із їхніх власних повноважень та необхідності планування свого розвитку на хоча б середньостроковий період, варто створювати власні інформаційні ресурси, які накопичують певні статистичні показники, важливі для планування: демографія, освіта, зайнятість, доходи домогосподарств, кількість транспортних засобів, підприємництво тощо.</p>
<p>9. Відсутність територіальної орієнтації регіональних стратегій розвитку.</p>	<p>Стратегії розвитку регіонів визначатимуть території регіону, які потребують особливої уваги з боку органів публічної влади регіону, та передбачатимуть свої набори інструментів, найбільш ефективні для конкретної території. Це дасть змогу формувати регіональні бюджетні програми спрямовані на досягнення визначених стратегією завдань у конкретних територіях в інтересах жителів цих територій і регіону в цілому.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Регіональна стратегія розвитку, як правило не містить детального аналізу територіальних відмінностей у межах регіону, не ідентифікує території щодо яких мають запроваджуватись особливі інтегровані проєкти розвитку, виходячи із досягнення стратегічних цілей стратегії.</p>	<p>Передбачити у Порядку розроблення регіональних стратегій вимоги щодо визначення територій регіону, які потребують спеціальних впливів/проєктів.</p> <p>Переглянути регіональні стратегії розвитку на предмет їх відповідності ДСРР-2027 та визначення територій, які потребують спеціальних впливів/проєктів.</p>
<p>10. Відсутність аналізу та оцінки впливу публічних інвестицій в різних секторах на розвиток регіону.</p>	<p>Перед прийняттям рішення щодо публічної інвестиції у регіон чи громаду буде здійснюватись оцінка впливу інвестиції на різні важливі для людини складові – зайнятість, довкілля, інфраструктуру тощо, що зменшить ризики не ефективного інвестування чи інвестування, яке створює додаткові проблеми у території.</p>
<p>Публічні інвестиції, які плануються та реалізуються в регіонах за кошти секторальних ЦОВВ, не аналізуються на предмет їх впливу на досягнення стратегічних цілей розвитку та суміжні сектори регіональної економіки та розвиток людського капіталу.</p>	<p>Передбачити механізм узгодження територіальних інтересів/зафіксованих у регіональних стратегіях, із планами публічних інвестицій, що реалізовуватимуться в регіонах ЦОВВ (рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 108, захід 1).</p> <p>Довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток регіонів (ІТ рішення, як елемент горизонтальної координації).</p> <p>Передбачити у регламенті ОДА та обласної ради спеціальні процедури, які мають передувати прийняттю рішень щодо публічного інвестування і які мають передбачати аналіз впливу такого фінансування на ситуацію у сфері інвестування та у суміжних сферах, варіанти посилення ефекту при включенні об'єкта інвестування у більший, інтегрований проєкт.</p>
<p>11. Не враховується взаємодоповнюваність інвестицій у «тверду» та «м'яку» інфраструктуру.</p>	<p>При реалізації публічних інвестицій досягатиметься їх комплексність: створення твердої інфраструктури доповнюватиметься розвитком людського капіталу, створенням можливостей для отримання людьми компетенцій, необхідних для забезпечення функціонування твердої інфраструктури.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуван- ням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>В нових умовах, які постійно і швидко змінюються, головні інвестиції мають орієнтуватись на людину. Якщо у громаді/регіоні нема кваліфікованих кадрів, тут не буде високотехнологічного заводу. Якщо вчителі у школі не здатні надати знань, жоден ремонт школи не допоможе дітям вступити у ВНЗ. Натомість інвестиційні проєкти, які фінансуються за публічні кошти практично повністю орієнтуються на тверду інфраструктуру і не враховують важливість інвестування у людину.</p>	<p>Передбачити пріоритет реалізації комплексних проєктів регіонального розвитку, які крім твердої інфраструктури, передбачають інвестування у людський капітал, через внесення відповідних змін у Порядок відбору проєктів регіонального розвитку для їх фінансування за кошти ДФРР. Станом на липень 2021 р. проєкт закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку» підготовлено та внесено Урядом до ВРУ (реєстр. № 4200), підготовлено зміни до Наказу Мінрегіону № 80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»).</p>
	<p>Територіальним громадам готувати для фінансування за рахунок ДФРР інтегровані проєкти розвитку, що передбачають інвестиції у людський капітал, відповідно до цілей регіональної та місцевої стратегій розвитку.</p>
<p>12. Спорадичне планування інвестицій поза межами розробленої стратегії.</p>	<p>Припинитись публічне інвестування у об'єкти чи проєкти, які не включені у стратегічні планувальні документи та не ув'язані з досягненням стратегічних та оперативних цілей, передбачених цими документами, що збереже публічні кошти від не ефективного використання, а ухвалені стратегії від руйнування.</p>
<p>Незважаючи на стратегічні та оперативні цілі, визначені державною, регіональною чи місцевою стратегіями, на різних рівнях урядування раптово з'являються політичні ініціативи щось збудувати чи відремонтувати поза цілями планувальних документів. Таким чином публічні інвестиції не забезпечують комплексний та плановий розвиток територій, а створюють лише електоральну привабливість тим, хто ініціював та реалізував таку інвестицію.</p>	<p>Формувати політичні традиції планового розвитку і несприйняття ініціатив, не залежно від їх походження, що не базовані на дослідженнях потреб, не впливають із планувальних документів і не мають визначених джерел.</p>
	<p>Запровадити громадський моніторинг (за підтримки Мінрегіону): розроблення планувальних документів регіонального розвитку відповідно до чинного законодавства; реалізації публічних інвестиційних проєктів поза межами планувальних документів; внесення змін у планувальні документи з порушенням законодавства (в тому числі для реалізації окремих інвестиційних проєктів).</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 2.

Координувати секторальні політики з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу

Українське законодавство щодо публічного управління та інвестування містить досить загальні норми, що в принципі дозволяють проводити узгодження міжсекторальні політики публічного інвестування. Проте, на практиці ситуація виглядає не досить оптимістичною через наявність низки прогалин, які заважають отриманні синергії публічного інвестування у територіях.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Обмежений вплив Мінрегіону на проєкти нормативних актів уряду, що впливають на розвиток регіонів та/чи територіальних громад.	Буде створено систему, яка: мінімізує можливості ухвалення урядових актів, що суперечать державній стратегії регіонального розвитку чи можуть негативно вплинути на конкретний регіон або окремі території; забезпечує безпосередню участь представників регіонів у обговоренні проєктів нормативних актів.
<p>Регламент Кабінету Міністрів України не містить жодних приписів щодо обов'язковості погодження проєкту акту, що впливає на розвиток регіонів чи планування території держави чи її регіонів центральним органом виконавчої влади, що відповідальний за формування та реалізацію державної регіональної політики та політики у сфері просторового планування.</p> <p>У приписах щодо змісту концепції політик не міститься вимог оцінки впливу нової політики на регіональний розвиток окремих регіонів чи на регіональну політику в цілому.</p>	<p>Внести зміни у Регламент Кабінету Міністрів України, що забезпечать обов'язкову участь Мінрегіону у погодженні проєктів НПА з метою оцінки їх впливу на регіональний розвиток та підготовки відповідного висновку до проєкту.</p> <p>Підготувати методичку оцінювання впливу проєкту НПА на регіональний розвиток.</p> <p>Внести зміни у Регламент Кабінету Міністрів України щодо проєктів концепцій політики (концепцій, стратегій, програм), передбачивши у пояснювальній записці до проєкту такого документу оцінку його впливу на регіональний розвиток, зокрема у територіальному вимірі, якщо це зачіпає окремі типи територій.</p> <p>Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 107, захід 3).</p>
<p>Враховання інтересів регіонів чи інтересів територіальних громад через розсилку проєктів актів для ознайомлення державним адміністраціям чи органам місцевого самоврядування окремих територіальних громад навряд чи можна назвати адекватними консультаціями.</p>	<p>Впровадити в практику розгляду проєктів НПА, що можуть мати суттєвий вплив на регіони в цілому чи окремі території зокрема, проведення онлайн консультацій із заінтересованими сторонами в регіонах.</p>
2. Відсутня належна координація державних політик (ЦОВВ) в регіонах та територіях на всіх етапах публічного інвестування.	Буде забезпечено ефективну координацію секторальних політик на національному та регіональному рівнях відповідно до планувальних документів та з урахуванням інтересів регіонів і територіальних громад.
<p>Мінрегіон не може забезпечувати координацію різних ЦОВВ через відсутність таких інструментів, зокрема у Регламенті Уряду.</p>	<p>Ввести посаду віце-прем'єр міністра – міністра регіонального розвитку для покращення координаційних можливостей Мінрегіону.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Мінрегіон відповідає за кілька політик, зокрема регіональну політику та політику просторового розвитку, проте у міністерстві не вироблено належної комунікації між структурними підрозділами, що формують політику у цих сферах, що приводить до появи суперечливих рішень. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку не збирається на засідання і не виконує власних функцій координації політик на різних рівнях врядування. Координація взаємодії з органами влади інших рівнів не відбувається або відбувається на більш пізніх етапах процесу прийняття рішень щодо інвестицій.</p>	<p>Відновити діяльність Міжвідомчої координаційної комісії на основі періодичності засідань; ввести в практику роботи комісії заслуховування керівників ЦОВВ, через які здійснюються публічні інвестиції в регіонах, на предмет оцінювання впливу таких інвестицій на регіональний розвиток.</p> <p>Створити ради регіонального розвитку у регіонах для обговорення питань збалансованого розвитку регіону та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку.</p>
<p>3. Недостатня координація та синхронізація публічних інвестицій на регіональному рівні.</p>	<p>Публічні інвестиції на регіональному рівні будуть реалізовуватись відповідно до територіально-орієнтованих стратегій розвитку регіону, створюючи при цьому ефект їх взаємного посилення і комплексного вирішення проблем території в інтересах її населення.</p>
<p>Міжсекторальне узгодження пріоритетів публічних інвестицій не є звичайною практикою для структурних підрозділів облдержадміністрацій в процесі стратегування, програмування вирішення проблем в різних сферах розвитку. Встановлені рішеннями ОДА алгоритми взаємодії не спрацьовують. На практиці міжсекторальна координація здійснюється в окремих випадках за дорученням керівництва ОДА, ОР або ЦОВВ для вирішення окремих проблем в певних сферах діяльності.</p>	<p>Запровадити в практику на регіональному рівні створення «карти» секторальних публічних інвестицій з фіксацією сум інвестицій за різними секторами у територіальних громадах (довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток територіальних громад – IT tool).</p> <p>Передбачити періодичне обговорення на колегії ОДА питань щодо потреб у публічних інвестиціях та результатів їх реалізації у регіоні.</p>
<p>Не достатньо використовуються інструменти узгодження позицій на регіональному рівні, як колегія ОДА, при прийнятті рішень щодо розподілу коштів дорожнього фонду в області не враховуються стратегічні планувальні документи. Надмірна роль народних депутатів України при визначенні напрямів використання в регіоні «депутатської частки» субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій поза документами стратегічного планування.</p>	<p>На 2021 рік затвердити Порядок використання коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, у якому передбачити використання коштів цієї субвенції лише на проєкти та заходи, що передбачені стратегічними планувальними документами регіонального та місцевого рівнів.</p>
<p>4. Дотримання формальних процедур координації замість досягнення реального ефекту.</p>	<p>Координація публічних інвестицій у регіонах здійснюватиметься свідомо з метою досягнення максимального ефекту від таких інвестицій, а не тільки дотримання формальних процедур.</p>

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>Реалізація публічних інвестицій за рахунок державних коштів здійснюється на основі використання різних інструментів фінансування, зокрема через субвенцію на соціально-економічний розвиток територій та програми секторальних ЦОВВ. Отримання цих коштів часто здійснюється через безпосередні контакти міських голів та народних депутатів України з відповідними розпорядниками коштів, що мало узгоджується із регіональним стратегічним плануванням. Координації щодо використання цих коштів на стратегічні цілі, навіть не формальної, реально не існує.</p>	<p>Передбачити в регламенті ОДА окреме регулювання щодо узгодження секторальних публічних інвестицій в регіоні.</p> <p>При розгляді питання щодо публічного інвестування здійснювати оцінювання впливу інвестиції на регіональний розвиток та суміжні з сектором інвестування сектори.</p> <p>Передбачити максимальну відкритість процедур щодо визначення територій для публічних інвестицій, черговості інвестування, забезпечувати інформаційний супровід реалізації таких інвестицій.</p>
<p>4. Дотримання формальних процедур координації замість досягнення реального ефекту</p>	<p>Координація публічних інвестицій у регіонах здійснюватиметься свідомо з метою досягнення максимального ефекту від таких інвестицій, а не тільки дотримання формальних процедур.</p>
<p>Реалізація публічних інвестицій за рахунок державних коштів здійснюється на основі використання різних інструментів фінансування, зокрема через субвенцію на соціально-економічний розвиток територій та програми секторальних ЦОВВ. Отримання цих коштів часто здійснюється через безпосередні контакти міських голів та народних депутатів України з відповідними розпорядниками коштів, що мало узгоджується із регіональним стратегічним плануванням. Координації щодо використання цих коштів на стратегічні цілі, навіть не формальної, реально не існує.</p>	<p>Передбачити в регламенті ОДА окреме регулювання щодо узгодження секторальних публічних інвестицій в регіоні.</p> <p>При розгляді питання щодо публічного інвестування здійснювати оцінювання впливу інвестиції на регіональний розвиток та суміжні з сектором інвестування сектори.</p> <p>Передбачити максимальну відкритість процедур щодо визначення територій для публічних інвестицій, черговості інвестування, забезпечувати інформаційний супровід реалізації таких інвестицій.</p>
<p>5. Не застосовуються механізми співфінансування публічних інвестицій різними ЦОВВ.</p>	<p>В практику публічних інвестицій у регіонах буде запроваджено механізми реалізації інтегрованих проєктів розвитку, що реалізуються на основі спільного фінансування з різних джерел та різними розпорядниками коштів в інтересах досягнення максимального ефекту для регіону та його жителів.</p>
<p>В Україні є практика фінансування проєктів одночасно за рахунок державного та місцевих бюджетів. Реальної практики фінансування одного проєкту за рахунок державних коштів, виділених різним розпорядникам не виявлено. Саме концентрація різних секторальних коштів у одному проєкті може досягати максимальної ефективності публічних інвестицій.</p>	<p>Проаналізувати можливості підготовки та реалізації інтегрованих проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватись за рахунок коштів секторальних ЦОВВ.</p> <p>Передбачити можливість підготовки багатосторонніх договорів про спільне фінансування проєктів регіонального розвитку за рахунок різних розпорядників бюджетних коштів.</p> <p><i>Станом на липень 2021 року рекомендації враховано під час підготовки проєкту Закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», який подано Урядом до ВРУ (реєстр. № 5649).</i></p> <p>Розробити типовий щорічний довідник бюджетних програм, спрямованих на розвиток територій «Державна підтримка розвитку _____ області у ____ році».</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 3.

Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення економії на масштабі

Бюджетний кодекс України та спеціальний закон, що визначає правові умови співробітництва між територіальними громадами «Про співробітництво територіальних громад» створюють загальні умови для міжюрисдикційного співробітництва, спільного фінансування різноманітних проєктів чи об'єктів, важливих для кількох громад. В Україні вже й склалась певна практика такого співробітництва, проте співробітництво ще не стало широко поширеним через прогалини, які тут мають місце.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Обласні державні адміністрації по суті знаходяться поза процесом ініціювання та реалізації співробітництва територіальних громад у межах регіону.</p>	<p>В регіонах органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування спільно визначатимуть найбільш важливі для громад сфери співробітництва та способи їх реалізації для досягнення максимального економічного ефекту.</p>
<p>Обласні державні адміністрації не володіють достатніми ресурсами та інформацією щодо реалізації проєктів співробітництва територіальних громад та їх результативності для основних груп бенефіціарів.</p> <p>Реєстр проєктів та моніторинг співробітництва територіальних громад здійснює Мінрегіон та оприлюднює інформацію щодо 1) практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та 2) стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (останнє оновлення інформації датується 2017 роком).</p>	<p>ОДА з обласними радами мають визначити сфери, у яких співробітництво територіальних громад, визнається пріоритетним для регіону, і подані проєкти СТГ можуть отримувати підтримку з обласного бюджету.</p> <p>Запровадити в практику роботи колегій розгляд питань про стан співробітництва територіальних громад за поточний рік і пріоритети на наступний бюджетний період.</p> <p>На офіційному сайті ОДА запровадити розділ про співробітництво ТГ у області.</p> <p>Передбачити в рамках обласних конкурсів проєктів напрям підтримки проєктів СТГ.</p>
<p>ОДА не ініціює та не обговорює з територіальними громадами можливостей співробітництва, особливо у сферах, де ефект масштабу може бути досить значним.</p>	<p>Проаналізувати НПА, які регулюють передачу майна з державної в комунальну власність для проєктів СТГ.</p> <p>Залучати АРР до супроводу (аналізу, розроблення, моніторингу) проєктів СТГ.</p>
<p>2. Українське законодавство не передбачає сфер та умов, за яких співробітництво територіальних громад має бути обов'язковим.</p>	<p>Буде ухвалено необхідні правові норми, що передбачатимуть обов'язкове співробітництво у зонах агломерацій, а також для певних типів територіальних громад. Буде визначено сфери для розв'язання проблем у яких потрібні значні ресурси, які може надати держава лише за умови співробітництва.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Незважаючи на реформу, за якою кількість територіальних громад суттєво скоротилась (у понад 5 разів), деякі громади є досить малочисельними і не можуть ефективно виконувати повноваження у деяких сферах – довілля, поводження з ТПВ, транспортне сполучення, просторове планування. Такі повноваження можна виконувати за умови співробітництва. Те ж саме стосується територіальних громад у межах міських агломерацій, що складаються в Україні.</p>	<p>Внести зміни у закон «Про співробітництво територіальних громад», де передбачити сфери обов'язкового співробітництва для громад, які підпадають під встановлені параметри щодо чисельності населення, економічної спроможності: утримання полігонів ТПВ, організації переробки та утилізації ТПВ; організації громадського транспорту; створення системи енергозабезпечення на основі відновлювальних ресурсів. Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 106, захід 1).</p>
	<p>Передбачити відповідну державну підтримку такого співробітництва через зміни нормативного забезпечення щодо порядку використання коштів ДФРР.</p>
<p>3. Задекларована державою підтримка співробітництва територіальних громад по суті заблокована.</p>	<p>Буде запроваджено вимоги та механізми державної підтримки формування інфраструктури територіальних громад, створених у 2020 році і які не отримали такої підтримки в рамках закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад».</p>
<p>При розгляді проєктів регіонального розвитку комісіями, проєкти подані у рамках співробітництва територіальних громад практично ніколи не підтримуються, що підриває мотивацію до таких проєктів.</p>	<p>Внести зміни у порядок використання коштів ДФРР, зокрема щодо оцінки проєктів, які подаються у партнерстві (пріоритетність підтримки таких проєктів у визначених сферах). Станом на липень 2021 р. підготовлено відповідні зміни до Наказу Мінрегіону № 80 за консультаційної підтримки експертів SURGe.</p> <p>Передбачити у Державному бюджеті на 2022 рік субвенцію на підтримку розвитку інфраструктури певних типів територіальних громад, утворених у 2020 році.</p> <p>На регіональному рівні визначати щорічно сфери, проєкти у яких будуть розглядатись винятково за умови їх подання у рамках СТГ.</p>
<p>4. Відсутній будь-який контроль результативності співробітництва територіальних громад, як з боку самих громад, так і державних органів.</p> <p>Форми договорів співробітництва територіальних громад не містять розділу (додатків) щодо зобов'язань сторін з питань досягнення певних конкретних результатів від реалізації спільного проєкту. Відсутні конкретні показники результату та впливу спільного проєкту на мешканців сусідніх громад, на які поширюється його дія.</p>	<p>Буде впроваджено практику публічних презентацій результатів співробітництва у територіальних громадах учасниках, що дасть змогу жителям територіальних громад мати розуміння необхідності та ефективності співробітництва та впливати на подальші рішення щодо співробітництва.</p> <p>Мінрегіону розробити посібник щодо укладання договорів про співробітництво територіальних громад на основі кращих практик співробітництва, включити розгляд теми співробітництва територіальних громад, як спеціальний курс в рамках підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р, п. 106, захід 2).</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Законом про співробітництво територіальних громад не передбачено звітування органів місцевого самоврядування перед мешканцями. Звітність передбачена лише перед Мінрегіоном та згадується про відкритість інформації щодо фінансування проєкту співробітництва.</p>	<p>Рекомендувати сільським, селищним, міським радам при ухваленні статутів громад, передбачати в них порядок та процедури звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед громадами, щодо результатів реалізації СТГ.</p>
<p>5. Відсутня практика спільного публічного фінансування важливих для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проєктів на основі договорів.</p>	<p>З'являться можливості для укладання договорів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для фінансування важливих для жителів громад проєктів соціально-економічного чи культурного розвитку, захисту довкілля.</p>
<p>Договірні відносини обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері публічного інвестування не є поширеною практикою публічного правління. Наразі застосовуються переважно механізми співфінансування інвестиційних проєктів з різних місцевих бюджетів та державного бюджету (наприклад, ДФРР).</p>	<p>Внести зміни до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації та про центральні органи виконавчої влади, які врегулюють питання укладання договорів між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо спільного інвестування окремих проєктів регіонального розвитку (договір про інтегрований проєкт регіонального розвитку). <i>Станом на липень 2021 р. рекомендацію враховано Урядом в тексті законопроекту «Про особливості стимулювання розвитку регіонів», реєстр. № 5649).</i></p>
<p>6. Низька спроможність (психологічна готовність) до співробітництва між сусідніми територіальними громадами, особливо після завершення утворення нових громад по усій території держави (за винятком окупованих територій).</p>	<p>Буде сформовано суспільне сприйняття співробітництва, як важливого елемента добросусідства, де спільні проблеми жителів територіальних громад вирішуються спільними проєктами максимально ефективно.</p>
<p>Суспільна думка, що всі територіальні громади тепер спроможні, та бажання усім мати все своє, не дає змоги розвивати договірні відносини між громадами і запроваджувати спільні проєкти.</p>	<p>Удосконалити на сайті Мінрегіону розділ, що стосується співробітництва територіальних громад в частині візуалізації СТГ – територіально, спрощення пошуку договорів СТГ та інформації про досягнуті результати у форматі СТГ.</p> <p>Мінрегіону щорічно формувати каталог кращих практик СТГ з необхідними контактами для обміну досвідом.</p> <p>Мінрегіону (можливо разом із донорами) організувати конкурс на кращий проєкт СТГ з наданням переможцю додаткового фінансування, передбачивши таку можливість у бюджетному запиті на наступний за плановим рік.</p> <p>Територіальним громадам ініціювати з суміжними територіальними громадами періодичні зустрічі для встановлення довіри та робочих контактів, укласти договори про добросусідство, як можливу основу укладання договорів СТГ.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 4.

Залучати представників заінтересованих сторін до планування з метою підвищення якості та підтримки інвестиційних рішень та щоб попередити ризики нечесного впливу з боку окремих заінтересованих груп

Впродовж років незалежності в Україні сформовано досить розвинуте законодавство щодо організацій громадянського суспільства та залучення громадян до управління публічними справами, та склались уже певні традиції у спілкуванні органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства. Проте, як правило, участь громадянського суспільства у впливі на публічне інвестування не є такою значною, як участь у обговоренні певних проєктів нормативних актів, стратегій, моніторингу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це викликано певними нормативними, організаційними, комунікаційними та психологічними чинниками, які і складають прогалини у спроможності.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Відсутнє чітке нормативне визначення термінів, якими оперують у сфері залученості сторін до публічного інвестування.</p>	<p>Запроваджено єдину термінологію у законодавстві, що сприятиме однаковому розумінню прав, можливостей та необхідності залучення до процесів планування та реалізації публічних інвестицій різних груп громадян в інтересах яких і здійснюються такі інвестиції.</p>
<p>Діюче законодавство не передбачає чіткого визначення термінів «бенефіціар» / вигодонабувач та «стейкхолдер» / заінтересована сторона публічної політики. Замість цих понять застосовуються терміни «громадськість» або «заінтересовані сторони» без чіткого визначення їх складових, або вживається казуальний перелік різних типів юридичних осіб.</p>	<p>Внести доповнення до закону «Про засади державної регіональної політики» та відповідні постанови КМУ щодо його впровадження в частині визначення термінів «вигодонабувач» (бенефіціар) та «заінтересована сторона» (стейкхолдер). <i>(Станом на липень 2021 р. рекомендацію враховано в тексті урядового законопроєкту реєстр. № 5223, прийнятому ВРУ в першому читанні).</i></p> <p>Розробити підзаконні акти, якими врегулювати порядок визначення бенефіціарів та стейкхолдерів для цілей регіональної політики, форми залучення</p>
<p>2. Діючі нормативні акти не встановлюють обов'язковості залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до розроблення проєктів документів, реалізація яких передбачається за рахунок публічних коштів, що на практиці призводить до реальної відсутності залучення.</p>	<p>Залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) стане обов'язковою законодавчою нормою з встановленими чіткими правилами та процедурами</p> <p>Переглянути весь масив українського законодавства щодо публічного інвестування на громадській участі та виробити єдині підходи щодо залучення заінтересованих сторін до стратегічного, просторового, екологічного планування та публічного інвестування. Внести необхідні зміни до законодавства.</p> <p>Мінрегіону, разом з іншими ЦОБВ розробити пам'ятку для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо сфери, порядку та процедур залучення заінтересованих сторін до обговорення документів планування та публічного інвестування та регіональному та місцевому рівнях.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>3. Неспроможність (низька управлінська культура, психологічна неготовність) органів виконавчої влади та їх посадових осіб здійснювати реальне залучення заінтересованих осіб та вигодонабувачів до процесів консультацій щодо публічного інвестування.</p>	<p>Залучення громадян до консультацій щодо публічного інвестування стане природним і необхідним для органів публічної влади і власне громадян різних груп з метою ефективності інвестицій і їх спрямованості на людину.</p>
<p>Досить часто прийняття рішень щодо публічного інвестування, зокрема в рамках фінансування проектів регіонального розвитку за кошти ДФРР чи здійснення інвестування за кошти державної субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, координується/узгоджується з народними депутатами України, депутатами обласної ради, особливо в частині інвестування за кошти обласного бюджету, тому участь у консультаціях щодо такого інвестування інших заінтересованих осіб, на думку керівництва органів виконавчої влади лише ускладнить процес.</p>	<p>ОДА створити та підтримувати у актуальному стані перелік асоціацій, громадських організацій, науковців, індивідуальних експертів у сферах публічної політики для їх залучення до консультацій щодо вироблення політики на регіональному рівні та публічного інвестування.</p> <p>Для підтримки спроможностей АРР і громадських організацій на регіональному рівні, передбачати у обласному бюджеті кошти на конкурс проектів громадських організацій, що відповідають стратегії розвитку області.</p>
	<p>Ввести в практику залучати до заходів з відкриття об'єктів, що збудовані/відремонтовані за публічні інвестиції представників громадських організацій, які брали участь у консультаціях щодо таких публічних інвестицій.</p>
	<p>Запровадити обов'язковість ознакування об'єктів, що були побудовані (реконструйовані, модернізовані) за публічні кошти шляхом встановлення відповідних табличок про державне фінансування</p>
<p>4. Відсутність зрозумілої комунікаційної стратегії щодо співробітництва між органами виконавчої влади та заінтересованими особами та вигодонабувачами щодо публічного інвестування.</p>	<p>Органи публічної влади у регіонах діють максимально прозоро у сфері публічних інвестицій, постійно співпрацюють з представниками вигодонабувачів, досягаючи завдяки цьому максимальної ефективності інвестицій.</p>
	<p>Модернізувати сайти ОДА в частині формування розділу – «громадські консультації та громадські пропозиції», де передбачити можливості подання онлайн-пропозицій і результати їх розгляду.</p>
<p>Як правило в регіонах відсутнє попереднє широке обговорення напрямів публічного інвестування, як при ухваленні обласних бюджетних програм, що передбачають фінансування інвестицій, так і проектів регіонального розвитку, що породжує недовіру до прийнятих рішень та посилює роль лобістів, а не організованих середовищ жителів регіону.</p>	<p>Запровадити в регіоні, з залученням ЗМІ, відкритих дебатів щодо напрямів публічного інвестування (наприклад, в рамках розроблення регіональних програм), виходячи із можливих його обсягів та стратегічних цілей розвитку.</p>
<p>На рівні багатьох територіальних громад, ситуація із залученням громадян до управління місцевими справами через механізми місцевої демократії є значно краще розвинутою ніж на регіональному рівні. Основний інструмент такого залучення/консультацій – громадська рада при ОДА, є радше формальним, ніж реальним інструментом.</p>	<p>Створити ради регіонального розвитку у регіонах для обговорення питань збалансованого розвитку регіону та узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку, проведення консультацій із найважливіших питань регіонального розвитку.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>5. Залучення представників бенефіціарів через пропозиції здійснення ними громадських експертиз, потребує від таких організацій виділення на це додаткового фінансового ресурсу, який у організацій часто відсутній.</p>	<p>Спроможність недержавних організацій, що представляють інтереси вигодонабувачів буде достатньою для надання якісної експертизи проєктів рішень органів публічної влади щодо публічних інвестицій.</p>
<p>Органи влади часом пояснюючи не залучення громадськості до обговорень певних документів політики апелюють до того, що громадські організації, які представляють бенефіціарів не можуть надавати конструктивну та аргументовану експертизу. Підготовка такої експертизи потребує ресурсів від організацій. В той же час, органи влади не виділяють ресурсів на замовлення незалежних експертиз.</p>	<p>Передбачати у обласному та місцевих бюджетах кошти для залучення зовнішніх експертиз (можливо через APP) проєктів публічного інвестування</p> <p>Запровадити на обласному рівні можливість закупівлі послуг із експертизи щодо впливу публічних інвестицій на ситуацію у сфері інвестицій та задоволенні потреб вигодонабувачів.</p>
<p>6. Не проводяться комплексні дослідження (через опитування, анкетування тощо) для визначення проблем і потреб різних груп громадян тому результати не використовуються для формування даних (дезагрегованих за різними групами людей)</p>	<p>Прийняття важливих рішень щодо розвитку регіону та публічного інвестування передуватиме аналітична та організаційна робота з вивчення потреб груп людей, що покращить ефективність інвестування та його спрямованість на людину.</p>
<p>Під час формування органами влади регіональних програм, які віддзеркалюють різні політики, а також планування публічних інвестицій здебільшого не здійснюється аналіз потреб різних груп громадян, що зумовлено не-достатньою інституційною спроможністю, а також через брак коштів для залучення експертів чи аналітичних центрів. Як наслідок, спостерігається неспівпадіння взаємних очікувань щодо важливості та майбутніх результатів програм і проєктів у представників органів влади, та бенефіціарів, а також ІГС, які представляють їх інтереси.</p>	<p>Запровадити в практику діяльності визначених структурних підрозділів ОДА проведення фокус-груп з представниками вигодонабувачів при плануванні публічних інвестицій.</p> <p>Передбачити можливість створення онлайн опитувань та проведення таких опитувань через сайт ОДА, адресні розсилки серед зацікавлених осіб та вигодонабувачів.</p> <p>Передбачити проведення комплексних досліджень для визначення проблем і потреб різних груп громадян (в контексті роботи над регіональною стратегією розвитку, програм регіонального розвитку).</p>
<p>7. На різних стадіях інвестиційного циклу заінтересовані сторони не залучаються, відсутній механізм зворотного зв'язку щодо прийняття інвестиційних рішень та оцінювання</p>	<p>Впродовж інвестиційного циклу відбувається реальне залучення заінтересованих сторін до всіх етапів, що орієнтує виконавців інвестицій на досягнення планованого результату в інтересах жителів регіону.</p>
<p>Відсутня практика залучення бенефіціарів та місцевих експертів, які представляють їх інтереси до сфери публічного інвестування, передусім на початкових етапах. Остаточні версії важливих документів чи рішень не завжди узгоджуються з громадськістю, бенефіціарами, яких вони стосуються. Як правило, їм доводять інформацію про прийняті рішення. Це посилює недовіру у взаємовідносинах влади та громадян. В окремих випадках ІГС та активісти змушені вдаватися до запитів на публічну інформацію до ОДА чи її структурних підрозділів, оскільки окремі сфери регіональної політики є доволі закритими.</p>	<p>Передбачити у законодавстві, що регулює питання реалізації проєктів регіонального розвитку, які реалізуються за публічні кошти, при проведенні моніторингу та оцінки результативності реалізованих проєктів участь представників вигодонабувачів, громадських організацій, що діють у сферах реалізації проєктів.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Не відпрацьований механізм зворотного зв'язку, інформування громадян про те, чи був і як був інтегрований їхній внесок.</p>	
	<p>Запровадити на регіональному рівні форму звіту про реалізацію проєктів, здійснених за публічні інвестиції, яка передбачатиме просту і зрозумілу візуалізацію щодо суті проєкту, впливу на сферу реалізації, задоволення інтересів вигодонабувачів тощо.</p> <p>Зробити інформацію про виділення коштів і витрати на публічні інвестиції на обласному і місцевому рівнях прозорою і загальнодоступною.</p>
<p>8. Правове регулювання можливості фінансування проєктів Всеукраїнського громадського бюджету вкрай суперечливе</p>	<p>Запроваджено реально діючі механізми реалізації Всеукраїнського громадського бюджету, що базуються на участі громадян у визначенні ідей проєктів та проєктів-переможців.</p>
<p>Норми статті 24-1 БКУ щодо проєктів Всеукраїнського громадського бюджету не можливо реалізувати на практиці, що підриває довіру громадськості до щирості держави щодо підтримки за публічні кошти проєктів, які визначає пріоритетними сама громадськість.</p>	<p>Вивести ВГБ із статті 24-1, ввести нову статтю 24-5 Всеукраїнський громадський бюджет, де врегулювати всі питання ініціювання, подання, відбору та реалізації проєктів ВГБ.</p>
<p>9. При роботі регіональних комісій з відбору проєктів на фінансування за кошти ДФРР не врегульоване питання розв'язання конфлікту інтересів</p>	<p>Комісії з відбору проєктів працюють прозоро, вплив на членів комісії обмежений, питання конфлікту інтересів розв'язано.</p>
	<p>Внести зміни у Порядок відбору проєктів регіонального розвитку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196, зокрема передбачити вимоги, щодо конфлікту інтересів членів комісій, вилучити із складу комісії, що створюється Мінрегіоном народних депутатів України (одночасно із внесенням змін у статтю 24-1 Бюджетного кодексу України), а також можливості подання апеляції на рішення комісії у певних, чітко означених випадках.</p> <p>Внести зміни у Примірне Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, що затверджене Наказом Мінрегіону від 17.04.2015 № 74 якими передбачити більше детальні процедури розгляду проєктів регіонального розвитку, особливо в частині застережень щодо їх відповідності стратегії, плану заходів з її реалізації, наявності корупційних ризиків, якщо така інформація стала доступною для членів комісії.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 5.

Провести ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Законодавство щодо публічного інвестування не регулює детально порядок попередньої оцінки проєктів на всіх рівнях врядування.</p>	<p>Запроваджено для певних типів проєктів обов'язкову попередню оцінку проєктів, які фінансуються за публічні кошти, що дасть змогу фінансувати винятково проєкти, реалізація і результати яких реально мають позитивний вплив на розвиток держави, регіонів та територій</p>
<p>Незважаючи на переконання працівників ОДА про наявність попередньої оцінки проєктів перед інвестуванням, така оцінка не відповідає кращій європейській практиці і по суті є оцінкою фінансової складової проєкту і не враховує його взаємозв'язок і впливи на суміжні сфери регіонального розвитку, оскільки детальні правила такої оцінки не встановлені. Аналогічною є ситуація й на місцевому рівні.</p>	<p>Мінрегіону, разом з іншими ЦОБВ розробити методичку попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти (преТЕО для проєктів). <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 114 (захід 1).</i></p> <p>Внести зміни до законодавства, що регулює питання підготовки, відбору та реалізації проєктів регіонального розвитку в частині запровадження попередньої оцінки проєктів, що є комплексними і вартість яких перевищує 20 млн грн</p>
	<p>Розробити навчальний модуль щодо попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти для його використання у підвищенні кваліфікації службовців органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування. <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 114 (захід 1).</i></p>
<p>2. В практиці публічного інвестування на субнаціональному рівні практично відсутня попередня оцінка (ex-ante) інвестиційних проєктів.</p>	<p>В регіонах і територіальних громадах найбільш важливі проєкти проходять обов'язкову попередню оцінку, що суттєво покращує ефективність проєктів в інтересах регіонів, територіальних громад та різних груп населення.</p>
<p>Попередня оцінка, яку з певним наближенням можна віднести до ex-ante здійснюється лише на вимогу нормативно-правових актів вищого (національного) рівня і це зокрема стосується передусім проєктів, які подаються на фінансування за кошти бюджетної секторальної підтримки ЄС.</p>	<p>Рекомендувати органам виконавчої влади регіонального рівня, органам місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівня запровадити для окремих категорій проєктів, що фінансуються за рахунок обласного та місцевого бюджетів, попередню їх оцінку. Врегулювати порядок такої оцінки відповідними рішеннями обласної ради, рішеннями відповідних рад територіальних громад.</p> <p>На субнаціональному рівні реалізувати пілотні проєкти з попередньої оцінки проєктів, що реалізуються за публічні кошти.</p>
<p>3. При попередній оцінці проєктів не розглядаються альтернативні варіанти виконання проєкту</p>	<p>У проєктах, відібраних для фінансування за рахунок публічних коштів, обрано найоптимальніший варіант реалізації із кількох альтернатив, що дозволяє ощадливе використання публічних коштів</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Комісія, як правило не проводить конкурс між різними проєктами на одне технічне завдання, визначене планом заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, так само, як при розгляді проєкту не проводиться аналіз альтернативних способів досягнення цілей проєкту.</p>	<p>Підготувати та проводити періодичні тренінги для учасників комісії з відбору проєктів щодо методики оцінювання проєктів, визначення їх сильних та слабких сторін, аналізу ризиків, оцінки впливу на вигодонабувачів.</p>
<p>4. Відсутні вимоги щодо попередньої оцінки проєктів, що фінансуються з місцевого бюджету</p>	<p>Запроваджено для певних типів проєктів, які фінансуються за кошти місцевого бюджету, попередню оцінку, що дасть змогу фінансувати винятково проєкти, реалізація і результати яких реально мають позитивний вплив на розвиток територіальних громад.</p>
<p>Незважаючи на набутий певний досвід проведення попередньої оцінки під час відбору проєктів, що можуть фінансуватися за кошти ДФРР та кошти секторальної підтримки ЄС, на обласному та місцевому рівні такі (або подібні) стандарти не встановлюються для проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів.</p>	<p>Врегулювати порядок попередньої оцінки проєктів відповідними рішеннями обласної ради, рішеннями відповідних рад територіальних громад.</p>
<p>5. Має місце недостатня комунікація між органами влади, що приймають рішення щодо проєктів з бенефіціарами, на які має бути спрямований проєкт</p>	<p>Сформовано високий рівень довіри жителів регіону до рішень органів публічної влади щодо проєктів регіонального розвитку на публічного інвестування.</p>
	<p>Розгляд проєктів та прийняття рішення щодо їх відбору проводити на засіданнях комісії, про які заздалегідь повідомлено і трансляція засідань, яких проводиться в онлайн режимі та зберіганням запису в архіві сайту ОДА.</p>
<p>Значна частина бенефіціарів проєкту вважає, що визначальним у прийнятті рішення щодо проєкту є позиція народних депутатів чи органів влади вищого рівня, а не інтереси жителів регіону чи плани реалізації стратегії</p>	<p>Розробити порядок (допоміжні документи, посібник, етс...) консультацій з вигодонабувачами щодо проєктів...</p>
<p>6. До попередньої оцінки проєктів не залучаються незалежні кваліфіковані експерти</p>	<p>Відбір окремих типів проєктів на фінансування за рахунок публічних коштів здійснюється із залученням кваліфікованих незалежних експертів, що виключає лобізм у просуванні не достатньо ефективних проєктів.</p>
<p>У комісіях з відбору проєктів існує брак кваліфікованих фахівців з питань попередньої оцінки інвестиційних проєктів та проєктного менеджменту, що разом із недостатньо детальним регулюванням порядку оцінки не дає підстав стверджувати про якість оцінки. Регіональна та місцева влада майже не залучає до попередньої оцінки незалежних фахівців, аби члени комісії могли зробити більш адекватний вибір спираючись на професійну оцінку.</p>	<p>Підготувати кваліфікаційні вимоги щодо експертів у сфері попереднього оцінювання проєктів, що фінансуються за публічні кошти та порядок їх сертифікації. <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 116 (захід 1)).</i></p> <p>Передбачати у обласному та місцевих бюджетах кошти на залучення сертифікованих експертів до попередньої оцінки найбільш важливих та вартісних проєктів.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 6.

Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами

Формально в Україні існує система законодавства, яка має запроваджувати багаторічне бюджетне планування та пов'язувати стратегічні плани розвитку із місцевими бюджетами. Проте реально ситуація тут дещо інша і має місце низка прогалів.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Архаїчне законодавство щодо прогнозування не синхронізованість законодавства, що визначає часові терміни для прогнозування, планування та бюджетування.	Гармонізовані терміни для синхронізації прогнозування, стратегічного планування та бюджетування, що мінімізує можливість ручного витрачання публічних коштів поза планувальними документами.
В Україні не склалась система, що визначає часові терміни, на які розраховуються середньострокові та довгострокові планувальні документи. Так само не визначено ієрархію цих документів та їх прив'язки до циклів бюджетного планування.	Ухвалити зміни до Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» і привести його у відповідність до сучасного планувального законодавства та нового адміністративно- територіального устрою України. Ухвалити закон «Про стратегічне планування» де визначити ієрархію планувальних документів. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 107 (захід 1). Внести зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши прив'язку бюджетів – державного та місцевих(обласного та ТГ) до стратегічних планувальних документів. (рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 108 (захід 1).
2. Запровадження багаторічного бюджетування на регіональному рівні практично не застосовується	На рівні регіонів та територіальних громад планування бюджетів здійснюється на три роки, що дає змогу планувати реалізацію досить великих проєктів розвитку в інтересах регіонів, територіальних громад, різних груп громадян.
	Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складанні прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.
На практиці узгодження стратегічних планувальних та бюджетних документів на середньострокову перспективу не застосовуються. Як правило в програмах пишуть «в межах бюджетних призначень», а вже коли буде бюджет вирішують обсяги фінансування для певних заходів.	Передбачити у бюджетних регламентах рад територіальних громад норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складанні прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Це пов'язано з тим, що детальний якісний аналіз бюджету під час формування проєкту стратегії або програми по роках не здійснюється. Відсутня модель середньострокового бюджету, яка спиралася би на демографічний та економічний прогнози.</p>	<p>Передбачити громадську участь при складанні прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період.</p>
<p>3. Непрогнозовані розмір та порядок використання коштів, які надходять з державного бюджету місцевим бюджетам за різними субвенціями</p>	<p>Уряд і народні депутати України утримуються від практики ручного розподілу субвенцій, а визначені Бюджетним кодексом України розміри державного фонду регіонального розвитку не зменшуються при ухваленні державного бюджету на наступний плановий період.</p>
<p>За всі роки існування ДФРР ще жодного року його розмір на становив 1% від доходів бюджету, що не дає змоги прогнозувати можливості фінансування регіональних проєктів на 1-2 роки вперед. Розмір субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад не можна було прорахувати на рік вперед, на 2021 рік така субвенція взагалі не передбачена.</p>	<p>Підготувати та внести на розгляд КСУ конституційне подання щодо не відповідності до Конституції України норм законів, за якими народні депутати України включаються до урядових комісій, створених для відбору проєктів для публічного інвестування.</p>
<p>4. Поява інвестиційних ініціатив органів влади всіх рівнів, що не базуються на планувальних документах</p>	<p>Припиниться публічне інвестування у об'єкти чи проєкти, які не включені у стратегічні планувальні документи та не ув'язані з досягненням стратегічних та оперативних цілей, передбачених цими документами, що збереже публічні кошти від не ефективного використання</p>
<p>В останні роки в Україні реалізуються/започатковуються публічні інвестиції за ініціативою Президента чи Уряду, які не були передбачені у стратегічних планувальних документах, але на які виділяються кошти, що мали б йти на реалізацію запланованого, що руйнує ідеологію стратегічного планування. Так було з будівництвом басейнів, футбольних полів, сільських амбулаторій, «великого будівництва». Аналогічно є ситуація і на місцевому рівні, коли фінансуються «іміджеві» проєкти замість комплексних, передбачених стратегічними планувальними документами.</p>	<p>Забезпечити координацію секторальних політик через Міжвідомчу комісію з регіонального розвитку, запровадити механізм політичних консультацій між президентом, урядом та парламентом щодо порядку ініціювання політичних ініціатив та їх реалізацію за умови виконання процедур, що передбачають внесення змін до відповідних стратегічних та бюджетних планувальних документів.</p> <p>Формувати суспільний запит на планування та розподіл публічних інвестицій на основі правил, а не бажанні утримання чи збільшення рейтингів електоральної підтримки.</p>
<p>5. Не готовність місцевих рад планувати довгострокові бюджетні програми відповідно до стратегічних планувальних документів</p>	<p>Ухвалення трирічних бюджетів та багаторічних бюджетних програм, що впливають із регіональних стратегій зменшить можливості для лобізму, передвиборчого популізму і покращить ефективність використання місцевих бюджетів.</p>
	<p>Передбачити у бюджетних регламентах обласної ради/рад територіальних громад норми про врахування плану заходів з реалізації відповідної стратегії при складанні прогнозу бюджету на наступні три роки та проєкту бюджету на плановий період</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>Перед розглядом проєкту відповідного місцевого бюджету проводити широкі консультації між депутатами відповідної ради, представниками вигодонабувачів та із залученням зовнішніх експертів для узгодження публічного фінансування пріоритетних проєктів, що передбачені відповідними стратегічними планувальними документами.</p>
<p>Депутати обласної ради, депутати рад територіальних громад звикли затверджувати лише річні бюджетні програми у яких є невелика інвестиційна складова, яка передбачає будівництво чи ремонт об'єктів передусім бюджетних установ, що можна використати політично для власного авторитету. Робота з депутатами на політичному рівні щодо перспектив стратегічного планування та реалізації довгострокових програм не ведеться.</p>	<p>На офіційних сайтах обласної ради, територіальних громад передбачити розділ, доступ до якого є з головної сторінки, в якому викладено плани публічного інвестування на наступні 3 роки з відповідною візуалізацією та звітністю про виконання.</p> <p>Регулярно проводити навчання з планування довгострокових бюджетних програм відповідно до стратегічних планувальних документів</p> <p>На обласному рівні розробляти демографічний, економічний, бюджетний прогнози, які використовуються при підготовці трирічного та річного бюджетів.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 7.

Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій

Загалом правове регулювання щодо залучення у публічні інвестиції додаткових ресурсів поза місцевим бюджетом є достатнім для здійснення такого залучення. Правда, реальна практика його використання є досить обмеженою. Реальною є практика залучення зовнішніх коштів на модернізацію міської інфраструктури у містах обласних центрах чи великих містах обласного значення.

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>1. Законодавство, що регулює заповнення місцевих бюджетів, зокрема Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок» не враховують зміни, що сталися в системі адміністративно-територіального устрою.</p>	<p>Всі територіальні громади України отримають право на місцеві запозичення за зрозумілими правилами та запобіжниками, що мінімізують ризики таких запозичень.</p>
<p>Зокрема чинне законодавство не оперує універсальними поняттями «територіальна громада», як суб'єкта запозичень, що не дає змоги здійснювати запозичення сільським та селищним територіальним громадам, яких в Україні є більшість.</p>	<p>Внести зміни у Бюджетний кодекс, закон «Про цінні папери та фондовий ринок», встановивши при цьому додаткові критерії для територіальних громад, які планують залучення коштів через випуск місцевих облігацій. <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 113 (захід 1).</i></p>
<p>2. Недостатні обізнаність та порівняно невисока спроможність використання традиційних інструментів та механізмів фінансування публічних інвестицій</p>	<p>Створити окремий або доповнити існуючий веб-ресурс Мінрегіону з інформацією про бюджетні програми та позабюджетні можливості залучення коштів для сфери публічного інвестування в регіональному розрізі</p>
<p>2. Недостатні обізнаність та порівняно невисока спроможність використання традиційних інструментів та механізмів фінансування публічних інвестицій</p>	<p>Органи публічної влади регіонального та місцевого рівнів володіють достатніми компетенціями для використання різних інструментів публічного інвестування в інтересах різних груп жителів та для розвитку регіонів та громад.</p>
<p>На регіональному рівні відсутній пошук нових підходів до вирішення проблем нестачі коштів для реалізації проєктів за допомогою уже відомих фінансових інструментів, зокрема використання існуючих бюджетних, банківських (фінансово-кредитних), донорських, грантових програм, різноманітних фондів розвитку (наприклад екологічного) і т. п. Бракує також потрібних компетенцій у застосуванні існуючих традиційних інструментів та механізмів (в контексті фінансового інжинірингу).</p>	<p>Підготувати методичний посібник із додаткового залучення коштів для проєктів регіонального розвитку за рахунок доступних для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування джерел, відмінних від бюджету. <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 112 (захід 2).</i></p>
	<p>Періодично, перед початком бюджетного планування, організувати інформаційні сесії для представників відповідних підрозділів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо фінансування проєктів за рахунок додатково залучених ресурсів.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>На регіональному / локальному рівні проаналізувати ефективність діяльності комунальних підприємств та, у разі доцільності, розробити плани диверсифікації їх фінансування за рахунок залучення зовнішніх джерел, мобілізації приватного сектора, у т. ч. корпоратизації (аукціонування) КП, застосування механізму ДПП тощо.</p>
<p>3. Недостатня поінформованість місцевих органів влади щодо можливостей та вигід співробітництва з МФО</p>	<p>Створено систему інформування органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів щодо можливостей співробітництва з МФО та залучення зовнішніх ресурсів для публічного інвестування.</p>
<p>Значна частина органів влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування лише спорадично дізнаються про можливості отримання коштів від МФО, оскільки у структурі цих органів відсутні працівники, які займаються моніторингом таких можливостей.</p>	<p>Створити та підтримувати інформаційний ресурс доступних для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливостей отримання фінансування власних проєктів за кошти МФО.</p> <p>Підготувати навчальні модулі з підвищення кваліфікації місцевих фахівців щодо встановлення співробітництва з МФО, підготовки необхідних документів.</p>
<p>4. Низька спроможність органів місцевого самоврядування до залучення коштів МФО.</p>	<p>Органи місцевого самоврядування спроможні до підготовки документів, необхідних для залучення коштів МФО та їх ефективного використання для публічних інвестицій.</p>
<p>Оскільки залучення коштів від зовнішніх джерел потребує високої кваліфікації, а підготовка документів є складною роботою, яка передбачає і знання іноземних мов, більшість територіальних громад не спроможна на підготовку таких документів. Виділення бюджетних коштів на таку роботу через залучення зовнішніх консультантів є ускладненим позицією депутатів та підозрою щодо штучного створення боргів з боку жителів громади.</p>	<p>Підготувати навчальні модулі з підвищення кваліфікації місцевих фахівців щодо встановлення співробітництва з МФО, підготовки необхідних документів.</p>
	<p>Запровадити в регіональних центрах підвищення кваліфікації проведення спеціалізованих тренінгів для працівників органів влади та АРР щодо підготовки проєктів на отримання фінансування з боку МФО</p>
	<p>Передбачати у місцевих бюджетах кошти для залучення зовнішніх експертів з підготовки проєктів для отримання фінансування від МФО.</p>
	<p>Підготувати типовий договір про співпрацю між ТГ і АРР</p>
<p>5. Органи субнаціонального рівня не мають достатньої інституційної спроможності та компетенцій щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій.</p>	<p>Органи публічної влади регіонального рівня, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування володіють відповідно достатніми інституційними спроможностями та компетенціями для залучення зовнішнього фінансування для публічних інвестицій.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Має місце слабка обізнаність щодо інших доступних інструментів та механізмів фінансування, немає належного практичного досвіду також щодо залучення інших джерел зовнішнього фінансування для цілей публічних інвестицій (наприклад муніципальних запозичень (передусім облігаційних позик), надання місцевих гарантій, акціонування / корпоратизації комунальних підприємств, використання ДПП / концесії, залучення ПІІ тощо).</p>	<p>Запровадити механізми співробітництва ОДА та територіальних громад у сфері пошуку та отримання зовнішнього фінансування для найбільш важливих проєктів територіальних громад, що мають значний вплив на розвиток регіону.</p> <p>Створити на основі АРР постійно діючу експертну групу для формування переліку перспективних проєктів розвитку, що можуть отримати фінансування з позабюджетних джерел та сприяння у підготовці документів для отримання такого фінансування.</p>
<p>6. Не використовується належним чином потенціал наявних інституцій, які функціонують на центральному рівні та регіональному рівнях у сфері економічного розвитку, залучення інвестицій та підтримки реалізації проєктів</p>	<p>Створено систему, яка забезпечує координацію різних територіальних підрозділів органів виконавчої влади, установ та інституцій та використання їхніх інституційних можливостей в інтересах розвитку регіону та громад згідно їхніх планувальних документів.</p>
<p>На обласному рівні доволі слабкою є взаємодія з центральними інституціями (установами), які могли б надавати більше ефективну інформаційну, консультаційну та тренінгову підтримку органам влади у питаннях економічного розвитку, залучення інвестицій, підтримки МСБ, просування експорту тощо. Водночас ці інституції (Офіс підтримки МСБ, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest, Офіс з просування експорту тощо) перебувають у перманентній трансформації, стані незавершеного реформування, плінності кадрів, що знижує їх можливість і спроможність щодо такої підтримки.</p>	<p>Забезпечити тісне співробітництво спеціалізованих інституцій національного рівня (Офіс підтримки МСБ, Офіс залучення та підтримки інвестицій UkraineInvest, Офіс з просування експорту тощо) з АРР, ОДА та органами місцевого самоврядування для підтримки їх розвиткових ініціатив. <i>(рекомендації включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 118 (захід 1).</i></p>
	<p>ОДА та АРР залучати до розробки проєктів, які потребують акумулювання значних коштів з різних джерел, регіональні асоціації підприємців, місцеві університети, ТПП, формувати громадську думку щодо важливості позабюджетного фінансування проєктів, що мають позитивний вплив на розвиток територіальних громад і регіону.</p>
<p>Регіональні ТПП та інші об'єднання бізнесу, асоціації роботодавців, наукові та дослідницькі центри, Агенція регіонального розвитку, агенції та інші інституції місцевого розвитку, ради інвесторів не є достатньо залученими до процесів пошуку та залучення потенційних джерел фінансування публічних інвестицій.</p>	<p>Органам місцевого самоврядування територіальних громад створити ради підприємців для оперативної взаємодії для цілей місцевого розвитку та створення умов для розвитку місцевого підприємництва та його участі в обговоренні проєктів рішень, що стосуються підприємництва.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 8.

Мобілізувати фінансування від приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів

Загалом в Україні наявна система законодавства, яка створює необхідні правові передумови для співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приватним сектором економіки. Проте реальна практика тут є досить не значною. Найбільш поширеною практикою в сільських територіях є підписання так званих договорів соціального партнерства, коли сільська рада укладає такий договір з орендарем земель за яким орендар перераховує на фінансування потреб громади певну суму, виходячи з одного гектара землі в оренді. У міських громадах є приклади запровадження державно-приватного партнерства.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Не стабільність правових підстав для партнерства	Правові підстави партнерства органів публічної влади та бізнесу є зрозумілими та стабільними, їх перегляд здійснюється на основі широких консультацій та громадського обговорення.
<p>Постійний перегляд пайового внеску на розвиток інфраструктури територіальних громад з боку забудовників та правил його зарахування не сприяє прозорості такого партнерства, так само, як і перегляд договорів соціального партнерства при зміні керівництва громадою.</p>	<p>Підготувати практичний посібник з викладом форм партнерства, правових підстав, переваг, ризиків з його застосування у різних сферах відповідальності органів місцевого самоврядування.</p> <p><i>рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 112 (захід 1)</i></p> <p>Започаткувати на рівні територіальних громад та областей платформи діалогу між органами публічної влади та підприємцями, для консультацій щодо напрямів та можливостей розвитку територій, місця і ролі у цих процесах публічних та приватних інвесторів.</p>
2. Ризики правового переслідування учасників партнерства з боку правоохоронних органів	В Україні відсутній неправомірний тиск правоохоронних органів на учасників спільних проєктів між органами публічної влади та бізнесом.
<p>Антикорупційні та правоохоронні органи можуть розпочати провадження щодо проєктів партнерства за заявою будь-якої фізичної особи, що часом використовується конкурентами чи противниками чинної влади. Правоохоронні органи орієнтовані на виявлення можливих корупційних проявів у проєктах ДПП, інших партнерств.</p>	<p>Провести аналіз порушених кримінальних проваджень щодо партнерств, підготувати збірник типових помилок, допущених при оформленні партнерств, які стали причиною проваджень, а також визначити правові норми, що надають можливості порушувати справи безпідставно для внесення уточнень у законодавство.</p>
	<p>Підготувати та поширити серед органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів, а також правоохоронних органів методичні рекомендації щодо правил оформлення відносин партнерства між такими органами та бізнесом.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>3. Низька інституційна спроможність та відсутність практичного досвіду у сфері ДПП обумовлюють обмежені можливості його застосування для реалізації проєктів публічного інвестування</p>	<p>Проєкти ДПП активно використовуються територіальними громадами, які розуміють для чого і як реалізовувати такі проєкти в інтересах різних груп жителів територіальних громад.</p>
<p>Найбільш серйозною перешкодою на шляху реалізації проєктів ДПП на регіональному й місцевому рівнях є загальний стан інституційного середовища, відсутність інформації, знань, досвіду щодо його застосування. Даний інструмент може бути корисним в умовах значної невідповідності між потребами розвитку та наявними бюджетними ресурсами оскільки у рамках взаємовигідної співпраці між територіальними громадами та бізнесом спільні зусилля спрямовуються на реалізацію проєктів, які дозволяють вирішити важливі соціально-економічні та інші проблеми. Однак його застосування вимагає політичної волі та відповідної компетенції, спеціальних навичок у сфері проєктного управління, а також значно кращої комунікації між владою та бізнесом, який традиційно з недовірою ставиться до її ініціатив.</p>	<p>Підготувати збірник кращих практик визначення сфер для застосування ДПП, а також реальних прикладів успішних ДПП за кордоном та в Україні для його поширення серед територіальних громад.</p> <p>Підготувати типові документи, необхідні для започаткування ДПП з поясненнями, щодо їх застосування.</p> <p>Підготувати навчальний модуль із застосування інструментів ДПП на регіональному та місцевому рівнях.</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 112 (захід 2).</i></p>
	<p>Забезпечити субнаціональним органам влади допомогу / підтримку в управлінні проєктами в рамках ДПП, включаючи комплексні консультативні послуги щодо окремих проєктів, які перебувають у стадії розробки</p> <p>Передбачити можливість делегування відповідних функцій підтримки ДПП на регіональному рівні АРР (за умови відповідного навчання та взаємодії з Агенцією ДПП) або ж сприяти створенню структур ДПП на субнаціональному рівні. АРР у співпраці з ОМС сформувати перелік ініціатив для проєктів ДПП та відповідні проєктні команди для підготовки й реалізації пілотних проєктів.</p> <p><i>(Станом на 09.07.2021 рекомендацію враховано в тексті законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», реєстр. № 5323)</i></p>
<p>4. Ускладнені вимоги щодо започаткування та реалізації державно-приватного партнерства</p>	<p>Вимоги щодо започаткування та реалізації проєктів ДПП є достатньо простими для їх застосування і водночас достатньо детальними аби не допускати їх недобросовісного використання на шкоду інтересам територіальних громад.</p>
<p>надмірні вимоги та складність у підготовці проєктних документів (концепція, ТЕО) та конкурсної документації, значна тривалість процедур (однаковий підхід до великих і малих проєктів);</p>	<p>Переглянути комплекс нормативно-правових актів щодо ДПП на предмет адекватності вимог щодо проєктів різних категорій, підготувати необхідні зміни для спрощення процедур для окремих типів ДПП.</p>

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>складність отримання дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проєкту ДПП, передусім права користування земельною ділянкою, на якій розташовується об'єкт ДПП;</p>	
<p>складність практичної реалізації гарантій, що передбачаються державним партнером для цілей реалізації проєкту ДПП та ін.</p>	
<p>5. Слабкість інституцій, які займаються підтримкою впровадження інструментів ДПП</p>	<p>Розширено перелік та можливості інституцій, що займаються підтримкою проєктів ДПП у територіальних громадах.</p>
<p>Агенція ДПП перебуває на етапі інституційного становлення, є малочисельною та зорієнтовною на масштабні інвестиційні проєкти (концесія портів, аеропортів, доріг тощо). Можливості регіонів та територіальних громад отримати консультаційну підтримку чи організувати навчання є досить обмеженими. Стейкхолдери пілотних областей зазначили, що взаємодія з Агенцією підтримки проєктів ДПП відсутня. На регіональному рівні АРР (в сьогоdnішньому стані) неспроможні забезпечити підтримку проєктів ДПП. Ринок послуг у сфері ДПП є дуже обмеженим та дороговартісним.</p>	<p>Передбачити одним із завдань АРР, супровід проєктів ДПП, що започатковуються в регіоні.</p> <p>Підписати меморандуми про співробітництво між національною агенцією ДПП та відповідними АРР.</p>
<p>6. Не готовність суспільства у громадах сприймати партнерство з приватним сектором, як реальний механізм розвитку, а не корупційні ризики</p>	<p>Територіальні громади розуміють можливості та ризики застосування інструментів ДПП для вирішення місцевих проблем, беруть активну участь у обговоренні проєктів ДПП перед їх започаткуванням та в процесі реалізації.</p>
<p>Практика приватизацій, оренди державного майна і відвідні скандали навколо цих процесів створили у суспільній свідомості стереотипи щодо партнерства органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватним сектором, як способи для відчуження майна та корупції. Це психологічне тисне на органи, які можуть запроваджувати партнерства і стримує їх від активного пошуку партнерств.</p>	<p>При започаткуванні ДПП у територіальній громаді проводити неформальні консультації із різними суспільними середовищами у громаді, підготувати та візуалізувати для розуміння жителями громади – причин, умов, планованих результатів для громади від запровадження проєкту ДПП.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 9.

Забезпечити прозорі, конкурентоспроможні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю

Загалом процедури проведення державних закупівель в нормовані. Проте, в реальних умовах є окремі прогалини які знижують ефективність тендерних процедур закупівель.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Зговір учасників ринку закупівель	Закупівлі за публічні кошти здійснюються максимально прозоро, зговір при закупівлях практично не можливий.
<p>У територіях, часто є досить обмежене коло виконавців на певні види робіт, що веде до досягнення між ними домовленостей про розподіл переможців у закупівлях через узгодження цінових пропозицій між собою. За умови появи іншого гравця на цьому ринку, учасники звертаються у антимонопольний комітет і часто досягають скасування результатів торгів, що ускладнює реалізацію закупівлі у бюджетний період.</p>	<p>Передбачити у законодавстві запобіжники, що ускладнюють можливості для неправомірного скасування результатів торгів. Передбачити можливості переговорних процедур щодо окремих закупівель у разі відсутності достатньої конкуренції на ринку таких товарів чи послуг.</p>
	<p>На субнаціональному рівні, з метою недопущення недобросовісності забезпечити прозорість усього циклу закупівель, їх професіоналізацію, а також чіткі механізми підзвітності та громадського контролю.</p>
2. Встановлення дискримінаційних обмежень чи переваг у тендерній документації (свідомо чи не свідомо)	Тендерна документація для закупівель вільна від дискримінаційних обмежень чи переваг
<p>Досить часто тендерна документація випикується надто детально і містить певні вимоги, які дають перевагу певному учаснику закупівель перед іншими. В основному це здійснюється свідомо, але бувають випадки, коли така ситуація виникає через некомпетентність осіб, відповідальних за формування вимог до закупівлі, які копіюють такі вимоги із давніх закупівель, що призводить до закупівлі моральна застарілих пристроїв чи техніки.</p>	<p>Підготувати методичку перевірки тендерної документації на наявність необґрунтованих обмежень чи переваг та розробити відповідне програмне забезпечення для проведення такої перевірки автоматично при подання документації для торгів.</p>
	<p>Зробити інформацію про виділення коштів на публічні інвестиції і результати публічних закупівель прозорою загальнодоступною.</p> <p>Вдосконалювати інструменти електронного врядування для спрощення та гармонізації практики закупівель.</p>
3 Надмірність адміністративних процедур та відбір переможця за одним показником – ціни, часто веде до неможливості отримання планованого результату	Відбір переможця на тендерних процедурах відбувається за низкою зважених показників, а не лише ціни.

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Складність та надмірність адміністративних процедур створюють можливість зловживань ними з боку учасників тендерів, які не стали його переможцями, внаслідок чого переноситься термін прийняття рішень щодо переможця, що створює додаткові ризики для публічних інвестицій. Недобросовісний продавець, часом свідомо виставляє дуже низьку ціну, розпочинає будівництво, а потім ставить замовника перед фактом неможливості завершення робіт без додаткового фінансування.</p>	<p>Спростити та удосконалити адміністративні процедури закупівель з урахуванням їх надмірності адміністративних та в контексті унеможливлення запрограмованих зловживань з боку окремих учасників тендерів, зацікавлених у затягуванні термінів прийняття рішень.</p>
<p>4. Має місце встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному та місцевому рівнях.</p>	<p>Закупівлі за публічні кошти здійснюються прозоро з максимальною доступністю до тендерних процедур малого, середнього та великого бізнесу.</p>
<p>Попри формально рівний доступ до закупівель всіх наявних категорій суб'єктів господарювання на практиці у малого бізнесу та мікропідприємств і ФОПів значно менші можливості участі у публічних закупівлях, ніж у великого та середнього бізнесу.</p>	<p>Підготувати методичку перевірки тендерної документації на наявність необґрунтованих обмежень чи переваг та розробити відповідне програмне забезпечення для проведення такої перевірки автоматично при поданні документації для торгів.</p>
	<p>Запровадити на місцевому рівні можливість проведення закупівель кількома територіальними громадами однотипних товарів чи послуг для економії на масштабі.</p>
	<p>Передбачити для певних видів закупівель спрощені процедури, які вирівнюють можливості участі у торгах малого, середнього та великого бізнесу.</p>
<p>5. Брак досвіду та професійних знань у фахівців новостворених територіальних громад у сфері закупівель.</p>	<p>В усіх територіальних громадах існує необхідна кількість фахівців з питань закупівель за публічні кошти, вони мають змогу постійно покращувати свою кваліфікацію.</p>
<p>Для працівників територіальних громад діяльність закупівельника є новим аспектом в роботі. Брак професійної спроможності та брак стимулів на особистому рівні (зазвичай проведення закупівель є додатковим неоплачуваним завданням, наприклад, головний бухгалтер в ОТГ і проводить відкриті торги), часто призводить до проведення простіших та швидших (але не завжди кращих) процедур з гарантуванням найкращого поєднання ціни та якості в рамках електронного аукціону.</p>	<p>Запровадити систему постійного навчання службовців з метою зростання спроможності та досягнення вищої професіоналізації закупівель.</p> <p>Визначити ОМС із найнижчою спроможністю у сфері закупівель та надавати їм необхідну методичну підтримку.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 10.

Розробити та використовувати систему моніторингу показників на реалістичних засадах, яка б стимулювала досягнення цілей

В Україні діє ціла система нормативного регулювання щодо стратегічного планування та інвестування проєктів регіонального розвитку, яка передбачає досить багато різних форм, етапів, звітів моніторингу виконання документів політики та результатів їх реалізації. Проте, у порівнянні з міжнародним досвідом і реальних потреб у моніторингу для відповідного коригування політики, українська система моніторингу має низку прогалин, які не дають змоги досягти необхідної ефективності.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Дуже не ефективна регіональна і відсутня місцева статистика	В Україні сформована ефективна регіональна та місцева статистика, придатна для планування, базованого на даних
<p>Система статистичних спостережень в Україні не задовольняє потребам отримання об'єктивних показників для аналізу ситуації у регіоні, як при підготовці стратегічних документів, так і при здійсненні моніторингу їх виконання. Місцева статистика відсутня, як така.</p>	<p>Удосконалити систему статистичних спостережень, зорієнтувавши її на збирання показників, необхідних для стратегічного прогнозування та планування розвитку.</p> <p>В контексті нових підходів ДРП найбільш актуальними темами досліджень є згуртованість, функціональні території, демографічна ситуація на рівні громад, фінансові інструменти (на національному і субнаціональному рівнях)</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 128 (захід 3))</i></p>
	<p>Розробити вимоги та затвердити нормативні рамки для формування системи місцевої статистики.</p> <p>Підготувати методичні рекомендації щодо запровадження елементів місцевої статистики для територіальних громад до запровадження місцевої статистики на основі законодавства.</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 130 (зхід 2)).</i></p>
	<p>Розробити типовий перелік статистичних показників та організувати їх збір і обробку у територіальних громадах для стратегічного (та просторового) прогнозування, планування (в т. ч. природних ресурсів, об'єктів культури та туризму, формування реєстрів домогосподарств тощо)</p> <p>Рекомендації щодо формування прогнозів на основі інформації та супроводження процесу формування прогнозів</p>

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проекту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>2. Моніторинг здійснюється за надмірною кількістю показників, які часто не дають можливостей оцінити реальні зміни у регіоні від реалізації стратегій та публічного інвестування</p>	<p>Запроваджено нові підходи до моніторингу розвитку регіонів, які є зрозумілими, не обтяжливими для формування і спрямовані на розуміння цілей розвитку в інтересах людини.</p>
<p>При моніторингу не беруться до уваги показники задоволеності жителів регіону змінами, що відбуваються. Для цього не передбачаються проведення досліджень. Оцінюються в першу чергу фінансові результати інвестиції – чи була вона освоєна вчасно і чи все із запланованого побудовано, відремонтовано. Моніторинг та оцінка довготривалого впливу не проводиться.</p>	<p>Запровадити порівняльний аналіз регіонів за інтегрованими показниками (групами показників), що дозволяють здійснювати порівняння прогресу у їх розвитку на об'єктивній основі.</p> <p>Розробити та впровадити показники моніторингу регіонального розвитку, які є актуальними (пов'язані з національними і регіональними цілями), ефективними (вимірюють відповідні моделі), надійними і корисними (надають інформацію, якою органи врядування і політики можуть скористатися за призначенням)</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), пп. 123, 127, 128 (захід 1)</i></p> <p>Провести аналіз стратегій та інших документів на предмет адекватності показників для МІО (територіальний аналіз)</p> <p>Запровадити в процесі моніторингу реалізації регіональних стратегій розвитку, проведення опитувань жителів регіону, щодо розвитку регіону і вирішення питань, важливих для людини.</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 122 (захід 4).</i></p>
	<p>Нормативно врегулювати мінімально-необхідні вимоги до офіційних інтернет ресурсів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розміщення та можливості простого пошуку результатів моніторингу виконання стратегічних, поточних, бюджетних планувальних документів.</p>
<p>3. Практично в усіх стратегічних та програмних документах розділи, присвячені моніторингу та оцінці мають формальний характер.</p>	<p>Наявність вимог щодо зрозумілого моніторингу стратегічних та інших програмних документів є звичайною практикою, так само, як і проведення такого моніторингу.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Значна частина показників для моніторингу та оцінки є контекстними або мають описовий характер та не прив'язані до вимірюваних цілей та завдань. Не передбачається додаткове збирання даних та їх комплексний аналіз для оцінки результативності інвестицій та стратегій.</p>	<p>Внести зміни у законодавство, що встановлює вимоги до стратегічних планувальних документів, проєктів, що фінансуються за публічні кошти, передбачивши зв'язок цілей, завдань, заходів із вимірюваними показниками, що визначаються для здійснення об'єктивного моніторингу. <i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), пп. 107, 127)</i></p>
	<p>Запровадити періодичне проведення навчань з працівниками структурних підрозділів ОДА та органів місцевого самоврядування, що опікуються стратегічним та бюджетним плануванням щодо систем моніторингу, показників, індикаторів, їх аналізу для прийняття рішень відповідними органами.</p>
<p>4. Моніторинг та оцінка результативних показників стратегічних та програмних документів, як правило, не беруться до уваги для прийняття (коригування) відповідних управлінських рішень.</p>	<p>Підготовка та внесення змін до чинних планувальних документів, а так само підготовка проєктів нових документів здійснюється винятково на основі чи із врахуванням моніторингу реалізації таких документів чи моніторингу ситуації у окремих сферах чи територіях.</p>
<p>Процедури управлінського реагування та прийняття відповідних рішень за результатами моніторингу і оцінки не встановлено. Виключенням є показники ресурсів (input), а саме, вартісні показники стану фінансування проєктів, в тому числі тих, що фінансуються з ДФРР, та освоєння публічних коштів, які відслідковуються щомісяця. За результатом моніторингу за необхідності вносять зміни до переліку інвестиційних проєктів з метою забезпечення фінансування та освоєння коштів ДФРР на відповідний рік в повному обсязі. Таким чином, найбільш поширеним для прийняття управлінських рішень є фінансовий моніторинг без ув'язки з індикаторами коротко-, середньо- та довгострокових результатів реалізації проєктів та їх впливу на бенефіціарів та розв'язання проблем розвитку регіонів.</p>	<p>Запровадити на національному та регіональному рівнях систему візуалізації динаміки розвитку регіонів та територіальних громад у межах порівняльних груп, в т. ч. за типами територій. <i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 129).</i></p> <p>Визначити механізми фінансового стимулювання регіонів (на основі обмеженої кількості показників) та територіальних громад, що демонструють кращі динаміки розвитку у своїх групах. Рекомендувати такий механізм ОДА.</p> <p>Передбачити в регламентах ОДА, обласних рад, рад територіальних громад, положення про перегляд планувальних документів на основі моніторингу їх виконання, з обґрунтуванням на цій основі нових рішень.</p>
<p>5. Відсутні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій/програм/проєктів (на основі RBM), через відсутність відповідного правового регулювання та спроможності інституцій до такого моніторингу.</p>	<p>В Україні сформовано і діє правове регулювання, щодо моніторингу виконання стратегічних планувальних документів і сформовано спроможні інституції, що здійснюють такий моніторинг.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Оскільки часто стратегічні планувальні документи не стають основою бюджетних документів, проєкти, передбачені такими документами не фінансуються, відтак втрачається мотивація виконавців і щодо якісного моніторингу, оскільки потрібно зробити моніторинг того, що умовно реалізується. Ця обставина обмежує спроможність фахівців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до ефективного управління, зокрема, управління публічними інвестиціями.</p>	<p>Запровадити в практику публічного управління на всіх рівнях врядування методологію «Управління, орієнтоване на результат» (Results-Based Management, RBM) для чого: внести зміни до чинного законодавства; Регламенту Кабінету Міністрів України; затвердити методичні рекомендації RBM (управління орієнтоване на результат).</p> <p>Розробити навчальний модуль: «Управління, орієнтоване на результат» (Results-Based Management, RBM) та ввести в обов'язкові курси підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вивчення такого модулю.</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 116 (захід 1)).</i></p>
	<p>Запровадити навчання за таким модулем на регіональному та місцевому рівнях. На основі цих підходів пропонувати переглянути програми та внести зміни.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 11.

Проводити та використовувати регулярне оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post)

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Українське законодавство не передбачає обов'язкове регулярне оцінювання результативності публічного інвестування</p>	<p>Впроваджено у практику діяльності органів публічної влади різних рівнів регулярну оцінку результативності публічних інвестицій та її врахування при прийнятті рішень щодо таких інвестицій.</p>
<p>Законодавство, що регулює питання стратегічного прогнозування та планування, а так само, як і бюджетне законодавство не оперує поняттями оцінювання результативності виконання проєктів регіонального розвитку у середньостроковий період.</p>	<p>Унести зміни у до закону «Про засади державної регіональної політики», постанов КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.05.2015 № 932 та № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів», «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 березня 2015 року № 196, наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» (№ 80, від 24 квітня 2015 року; зі змінами від 01.04.2016 № 80), інших актів законодавства в частині запровадження зрозумілих правил щодо моніторингу та оцінки реалізації стратегій/програм/проєктів, що фінансуються за публічні кошти. Станом на 09.07.2021 рекомендації враховано в тексті відповідних законопроєктів щодо внесення змін до чинних законів та НПА. Зазначено вище за текстом у відповідних параграфах).</p> <p>Розробити та впровадити методичні рекомендації щодо оцінки результатів реалізації стратегій/програм/проєктів за публічні кошти в середньостроковій перспективі.</p>
	<p>Впровадити проведення оцінки інвестицій на регіональному рівні та на місцевому рівні до прийняття закону через затвердження відповідних нормативних документів обласною, сільською, селищною, міською радою.</p>
<p>2. Органи місцевого самоврядування не реалізують самостійно можливостей оцінювання проєктів, що реалізовувались за кошти місцевого бюджету чи в інтересах громади</p>	<p>Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють вимоги щодо оцінювання проєктів, які фінансуються за кошти місцевого бюджету, визначають способи такої оцінки та порядок оплати послуг з оцінювання, якщо застосовується зовнішня оцінка.</p>

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>Органи місцевого самоврядування в принципі можуть встановити свої правила щодо оцінки результативності реалізації проєктів в рамках повноважень місцевих рад на власне нормативне регулювання, проте практики такого регулювання не зафіксовано. Для цього напевне не існує навіть суспільного запиту.</p> <p>Доволі низькою є інституційна спроможність у сфері ex-post оцінювання та доволі спрощене уявлення про цей механізм. Інформація щодо оцінювання не є достатньо прозорою. На офіційних сайтах ОМС немає або дуже мало повноцінної інформації щодо публічних інвестицій. Як правило, подається описова інформація лише про успішні проєкти.</p>	<p>Розробити практичний посібник з оцінювання проєктів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів для його поширення серед територіальних громад.</p> <p>Передбачити у змінах до закону про місцеве самоврядування в Україні ухвалення місцевих нормативних актів, що стосуються оцінювання результативності впровадження місцевих стратегій та проєктів, що реалізуються за кошти місцевих бюджетів.</p>
	<p>Формувати інституційну спроможність у сфері оцінювання результативності публічного інвестування шляхом навчання, стажування, коучингу та зовнішнього консультування.</p> <p>Залучати до ex-post оцінювання місцевих експертів ІГС, які мають відповідну компетенцію, у т. ч. передбачивши можливість надання послуг в рамках соціального замовлення.</p> <p>Передбачити можливість використання бюджетних коштів для фінансування ex-post оцінювання.</p> <p>Забезпечити прозорість та доступність до інформації про оцінювання результативності публічного інвестування.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 12.

Використовувати інформацію моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень

Оскільки, як уже було проаналізовано у спроможності 10 та 11, система моніторингу та оцінювання стратегічного планування та публічного інвестування в Україні по суті не склалась, як така, що може використовуватись для коригування політики чи покращення якості управлінських рішень.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Відсутнє правове регулювання обов'язковості врахування моніторингу та оцінювання при підготовці та ухваленні рішень органами влади та місцевого самоврядування.	Рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо певних політик ухвалюється на основі результатів моніторингу та оцінки результативності виконання попередніх планувальних документів чи ситуації у визначеній сфері загалом.
<p>Моніторинг носить радше формальний характер, на його основі не готуються аналітичні записки з аналізу політики та проєкти управлінських рішень</p>	<p>Внести зміни до регламенту КМУ в частині підготовки та внесення змін до стратегічних планувальних документів на основі моніторингу реалізації чинних документів чи моніторингу ситуації у певній сфері політики. Визначити вимоги до формату та способу оприлюднення результатів моніторингу.</p>
	<p>Передбачити для ЦОВВ, відповідальних за реалізацію політик, вимоги викладати на своїх офіційних інтернет сторінках аналітичні записки щодо моніторингу політики чи реалізації стратегічних документів політики у формі, доступній для сприйняття вигодонабувачами від такої політики.</p>
2. Звіти щодо моніторингу, які мають готуватись органами виконавчої влади регіонального рівня для ЦОВВ є обтяженими цифрами (відсутній якісний аналіз, висновки, пропозиції тощо) і не мають впливу на політику національного рівня	Регіони готують, подають та оприлюднюють звіти про моніторинг розвитку регіонів у зрозумілому форматі, який містить показники, індикатори та висновки, необхідні для розуміння об'єктивної ситуації у регіоні та оцінки трендів.
<p>Органи виконавчої влади готують багато звітів для національного рівня, звіти досить формальні, зворотній зв'язок між звітами і виробленням політики між національним та регіональним рівнем відсутній. Несистемний характер</p>	<p>Внести зміни у нормативне регулювання, що встановлює вимоги до звітів з моніторингу документів політики в частині зменшення кількості показників, збільшення ролі опитування вигодонабувачів, порівняльності у динаміці, аналізу причин досягнення/недосягнення саме таких результатів.</p>
	<p>Визначити ЦОВВ відповідального за інтеграцію звітів про реалізацію політик у регіонах та їх оприлюднення у встановленому форматі.</p> <p>Вести в практику заслуховування результатів моніторингу політик здійснених ОДА на засіданнях урядових комітетів та Ради регіонального розвитку при Президентів України для відповідного реагування.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>Розробити вимоги щодо представлення інформації моніторингу та оцінювання публічних інвестицій для звітування перед громадськістю на регіональному й локальному рівнях.</p>
<p>3. Моніторинг не використовується для ідентифікації проблем та обґрунтування альтернативних рішень щодо їх вирішення.</p>	<p>Рішення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ухвалюються на основі об'єктивних даних та аналізу, що містять документи моніторингу, розроблені на основі законодавства.</p>
<p>Немає ні нормативних документів, ні реальної практики щодо необхідності використання моніторингу для підготовки внесення змін або скасування стратегічних, програмних та інших планувальних документів. Такі зміни відбуваються при зміні влади часто без будь-яких обґрунтувань та пояснень.</p>	<p>Передбачити у вимогах до моніторингових звітів наявність ідентифікації причин/прогалин, що ускладнюють реалізації політики/стратегічного планувального документу.</p> <p>Підготувати методичні/навчальні матеріали для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців органів виконавчої влади щодо використання моніторингових звітів, опитувань, аналітичних досліджень для підготовки пропозицій щодо змін політик/стратегічних документів, пошуку альтернативних вирішень.</p>
	<p>Підвищення спроможності представників ОДА та громад щодо аналізу наявної інформації, її інтерпретації та візуалізації для підготовки управлінських рішень</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 13.

Проводити моніторинг та управління ризиками для добросовісності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу

На відміну від міжнародної практики публічного управління в Україні регулярні процеси ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення) не є поширеними та вживаними в сучасній управлінській практиці на всіх рівнях врядування. Оцінювання ризиків здійснюється здебільшого формально і на вимогу відповідних нормативно-правових актів, зокрема що стосуються інвестування за кошти міжнародних організацій.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Політичний вплив на прийняття рішень з відбору проєктів на фінансування за публічні кошти</p> <p>На регіональному та національному рівні народні депутати України мають значні впливи на ухвалення рішень щодо визначення напрямів публічного фінансування чи на відбір конкретних проєктів, що фінансуються за рахунок коштів ДФРР та субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, коштів дорожнього фонду. Таким чином парламентський контроль перетворюється на участь парламентарів у прийнятті рішень виконавчої гілки влади.</p>	<p>Відбір проєктів для їх фінансування за публічні кошти відбувається на основі безсторонньої аполітичної оцінки, при мінімальних можливостях для лобізму та впливу політичних та економічних суб'єктів.</p> <p>Внести в бюджетний кодекс України заборону на впровадження будь-яких субвенцій, не передбачених бюджетним кодексом чи іншими законами, крім пов'язаних з ліквідацією стихійного лиха і які можуть надаватись з резервного фонду держбюджету.</p> <p>Звернутись до КСУ про визнання неконституційними норм українського законодавства, якими передбачається участь і голосування народних депутатів України в комісіях з відбору проєктів, що фінансують за публічні кошти.</p> <p>При відборі проєктів для фінансування за публічні кошти використовувати процедури незалежного оцінювання проєктів, а також запровадити можливість подання апеляції щодо прийнятих рішень за певних, наперед визначених обставин, як конфлікт інтересів чи розгляд з порушенням процедури.</p>
<p>2. Не гарантоване фінансування чи надто пізнє фінансування проєктів</p>	<p>Регіони здійснюють перспективне планування без огляду на ухвалення державного бюджету. Виконання робіт здійснюється у періоди, коли це найбільш сприятливо, проєкти реалізуються відповідно плану, оскільки ризики не отримання публічних коштів за виконані роботи є мінімальними.</p>
<p>Досить часто кошти на фінансування проєкту передбачаються з спеціального фонду, що ускладнює планування, оскільки не відомо чи точно надійдуть ці кошти. Розпис бюджетних надходжень формується таким чином, що основні суми коштів надходять в кінці року провокуючи ризики їх не якісного освоєння.</p>	<p>Внести зміни до БКУ, передбачивши визначення розміру ДФРР відповідно до розміру Державного бюджету попереднього року. При розподілі квот між областями, їх розмір в залежності від зміни ВРП на душу населення переглядається один раз на 4 роки.</p> <p><i>(Станом на 09.07.2021 рекомендацію враховано під час підготовки законопроєкту, зареєстрованому у ВРУ за № 4200).</i></p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
	<p>Запровадити можливість вексельного розрахунку за виконані роботи за рахунок публічних коштів з подальшим погашенням векселів за рахунок коштів державного бюджету.</p>
<p>3. Правила розв'язання конфлікту інтересів при визначенні проєктів на фінансування не стало реальною практикою.</p>	<p>При розгляді проєктів щодо їх фінансування за публічні кошти враховуються положення про можливий конфлікт інтересів і вплив від можливого такого конфлікту на об'єктивність рішення мінімальний.</p>
<p>Регіональні комісії та комісія з відбору проєктів при Мінрегіоні не мають детального регулювання розв'язання конфлікту інтересів та перевірки наявності такого конфлікту. Це правило взагалі не поширюється на народних депутатів України.</p>	<p>Ввести в законодавство процедури розв'язання конфлікту інтересів при розгляді проєктів, що фінансуються за публічні кошти і скасування рішень, щодо відібраних проєктів за наявності встановленого і не розв'язаного конфлікту інтересів. Це право має поширюватись на всіх членів комісії та експертів, залучених до її роботи.</p>
	<p>Запровадити процедури розв'язання конфлікту інтересів на регіональному та місцевому рівнях відповідними рішеннями ОМС. Запропонувати пілотним регіонам та громадам внесення змін або розроблення нових НПА</p>
<p>4. Низька інституційна спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування у сфері управління ризиками в процесі публічного інвестування</p>	<p>Державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування мають достатній рівень компетенції для аналізу потенційних ризиків щодо виконання стратегічних планувальних документів та проєктів регіонального розвитку і використовують це у своїй діяльності.</p>
<p>Брак відповідних знань та навички моніторингу та управління ризиками у сфері публічного інвестування на тлі відсутності фахової та антикорупційної експертизи спричиняє можливість виникнення корупційних ризиків, неефективне використання публічних коштів та низьку результативність реалізації проєктів.</p>	<p>Підготувати посібник щодо виявлення та управління ризиками при підготовці проєктів та їх реалізації.</p>
	<p>Запровадити тренінг-курси для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з аналізу та управління ризиками.</p>
	<p>Радам територіальних громад розробити та схвалити відповідні процедури управління ризиками згідно до вимог п. 6. 1 стандарту ISO 9001-2015.</p>
<p>5. Недостатнє врахування ризиків на етапі їх планування та незалучення громадськості до цього процесу, відсутність або формальність антикорупційної експертизи.</p>	<p>Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, що опікуються питаннями стратегічного планування чи підготовкою проєктів регіонального розвитку, враховують при цьому наявність можливих ризиків та залучають необхідну експертизу для їх мінімізації.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>У сфері публічного інвестування допускаються помилки і прорахунки при розрахунку бюджету та у технічній документації, має місце неправильно визначена мета проєкту. Значною мірою ці прогалини виявляються лише на етапі впровадження проєктів. Немає реальної антикорупційної експертизи.</p> <p>Недостатнє запобігання ризикам найбільше вдаряє по закупівлях, які є доволі вразливими для розбазарювання публічних коштів та корупції.</p>	<p>Запровадити фахову та антикорупційну експертизу проєктів, передбачити можливість фінансування цих послуг за публічні кошти.</p> <p>Залучати експертів місцевих ІГС та представників бенефіціарів до проведення моніторингу ризиків на початкових етапах формування проєктних ініціатив.</p> <p>Широко використовувати конкурсну систему відбору проєктів, що дозволить підвищити якість їх підготовки та знизити окремі ризики.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 14.

Заохочувати «краще регулювання» на субнаціональному рівні та узгодженість на всіх рівнях врядування

Аналіз практики публічного інвестування в частині визначення регуляторного впливу нормативно-правових актів щодо підготовки, реалізації, моніторингу та оцінки впровадження інвестиційних проєктів за публічні кошти засвідчив, що в Україні створена досить розвинена система правового регулювання оцінки регуляторного впливу актів, які приймаються належними на те органами. Проте, реально у цій сфері є низка прогалин, які негативно впливають на отримання «кращого регулювання»

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
1. Недостатнє правове регулювання вимог щодо нормопроектувальної техніки для нормативних актів	Законодавство в Україні формується на системній основі, встановлена ієрархія нормативно-правових актів, спроможність органів публічної влади, що ухвалюють нормативно-правові акти відповідає необхідним вимогам.
<p>В Україні немає закону «Про нормативно-правові акти», який визначає ієрархію нормативних актів та вимоги до їх змісту. Так само відсутні детальні методичні рекомендації щодо вимог до нормопроектувальної техніки, яка має застосовуватись при розробці проєктів актів. Як результат нормативні акти містять складні формулювання, назва часто не відповідає змісту, однакові правовідносини регулюються різними видами нормативних актів.</p>	<p>Ухвалити закон про нормативно-правові акти, яким визначити вимоги щодо ієрархії, змісту та взаємного узгодження нормативно-правових актів в Україні.</p> <p>Розробити та затвердити на урядовому рівні детальні методичні рекомендації щодо правил нормопроектувальної техніки.</p> <p>Розробити та ввести у програми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування навчальний модуль з нормопроектувальної техніки.</p> <p>Забезпечити проведення занять з фахівцями, задіяними у підготовці проєктів нормативних актів з нормопроектувальної техніки, особливо для новопризначених.</p>
	<p>Підготувати Методичні рекомендації щодо вимог до складання та оформлення НПА для ОМС та депутатів місцевих рад</p>
2. Не всі, важливі для публічного інвестування, нормативні акти облдержадміністрацій визнаються регуляторними актами.	Нормативні акти, що видаються органами виконавчої влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування проходять процедури, встановлені для регуляторних актів.

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Такі не підпадають під дію відповідного закону і не проходять широкого обговорення зацікавленими сторонами. Одночасно, якість підготовки аналізів регуляторного впливу є досить не високою, а процедури обговорення у переважній більшості є формальним.</p>	<p>ОДА, органам місцевого самоврядування всі акти, які можуть містити ознаки регуляторного акта, проводити за процедурами, визначеними для розгляду регуляторних актів, аналізуючи при цьому можливі ризики впливу і на суміжні сфери.</p>
<p>3. Недостатньо детально визначені процедури щодо публічного інвестування у актах регіонального рівня</p>	<p>Нормативно-правові акти на регіональному та місцевому рівнях є достатньо детальними і зрозумілими для їх використання, містять необхідні процедури, які забезпечують їх однакове і ефективне застосування.</p>
<p>Оскільки в Україні відсутні детальні методичні рекомендації щодо змісту та нормопроектувальної техніки для нормативних актів різних видів, при ухваленні актів на регіональному рівні використовують типові документи, затверджені ЦОВВ без додаткової деталізації та врахування регіональної специфіки.</p>	<p>ОДА, органи місцевого самоврядування мають творчо застосовувати типові проєкти актів: на їх основі ухвалювати власне нормативне регулювання, що враховує місцеві особливості та передбачає процедури, які дають змогу отримати максимально ефективність від реалізації акта, зменшити ризики корупційного впливу.</p>
	<p>Провести майстер-клас (або методичні рекомендації з прикладами) для ОМС з питань правильного використання типових документів</p>
<p>4. Суб'єкти регіонального розвитку, які є заінтересованими сторонами щодо певного регулятивного акта не володіють достатньою експертизою для уточнення проєкту змін чи прийняття нового регуляторного акта.</p>	<p>Інституційна спроможність заінтересованих сторін дозволяє їм мати рівень експертиз, достатніх для впливу на місцеву регуляторну політику.</p>
<p>Обговорення проєкту акта та подання до нього аргументованих пропозицій часто є формальним через відсутність достатнього рівня експертизи у організацій, які б мали представляти заінтересованих осіб – асоціації підприємців, органів місцевого самоврядування, громадських організацій бенефіціарів.</p>	<p>Підготувати методичні рекомендації щодо способів аналізу проєкту регуляторного акта: наявність достатніх причин для нового регулювання; адекватність запропонованого способу регулювання; оцінки його впливу на регуляторне середовище та ризиків для суб'єктів чи сфери регулювання.</p>
	<p>Запровадити навчання методикам аналізу проєктів регуляторних актів для представників організованих середовищ заінтересованих сторін та вигодонабувачів.</p>
<p>5. При підготовці проєкту регуляторного акта не розробляються альтернативні варіанти вирішення проблеми або пропонуються формальні варіанти залишити ситуацію без змін або застосувати регулювання</p>	<p>Інституційна спроможність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та рівень компетенцій їх працівників забезпечує при розробці проєктів регуляторних актів враховувати варіанти можливого альтернативного вирішення проблеми.</p>

<p>ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe</p>	<p>РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування</p>
<p>Часто проблема, на врегулювання якої спрямовується проєкт акта, викликана не його відсутністю, а низькою спроможністю тих, хто стикається з проблемою, вирішити її на підставі існуючого регулювання. Тому замість організаційних чи інформаційних заходів продукується новий акт, який може входити в суперечність з іншими актами, що діють у цій сфері.</p>	<p>Запровадити на регіональному та місцевому рівнях управління планування регуляторної діяльності та проведення політики мінімального втручання у чинне регулювання задля його стабільності.</p> <p>Передбачити у місцевих актах, що регулюють порядок та розробку проєктів НПА, додаткові вимоги щодо обґрунтування необхідності ухвалення відповідного акта і неможливості вирішити проблему іншими способами.</p> <p>Додати норму, що до кожного проєкту акту або змін обов'язково додається відповідне обґрунтування за певною формою, яку ми допоможемо розробити з інструкціями щодо заповнення.</p>
<p>6. Залучення представників субнаціонального рівня до процесу формування регуляторних актів ЦОВВ переважно є формальним.</p>	<p>В Україні створено реально працюючу систему залучення до обговорення проєктів регуляторних актів Уряду та ЦОВВ суб'єктів регіонального рівня, що суттєво покращує зрозумілість таких актів суб'єктами на які спрямовано акт.</p>
<p>Незважаючи на вимогу Регламенту КМУ щодо погодження проєктів нормативно-правових актів (в тому числі й з питань публічного інвестування) із всіма причетними заінтересованими сторонами, таке погодження переважно має формальний характер без здійснення оцінки потреб регіонів.</p>	<p>Запровадити в практику регуляторної діяльності ЦОВВ періодичні онлайн-наради із суб'єктами регіонального розвитку, для обміну інформацією щодо ситуації у сфері правового регулювання, яку зачіпають проєкти змін, обговорення таких змін, надання відповідей на запитання з боку регіональних суб'єктів.</p>

СПРОМОЖНІСТЬ 15

Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій

Історія становлення стратегічного планування та публічного інвестування базового на конкурентних підходах в Україні є досить короткою, тому у цій сфері вітчизняний досвід з питань моніторингу, експертиз, попередніх оцінок, визначення ризиків і багато чого іншого, що є звичайним для країн з давніми традиціями демократичного врядування у ринковій економіці, є досить скромний та присутній низка прогалин.

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>1. Нормативне регулювання планування публічних інвестицій не містить вимог щодо обов'язкового залучення зовнішньої експертизи</p>	<p>При плануванні публічних інвестицій, відборі проєктів для інвестування для визначених сфер та типів проєктів обов'язково залучається зовнішня експертиза з метою покращення ефективності таких інвестицій.</p>
<p>Комісії, які на регіональному рівні, оцінюють та відбирають проєкти на фінансування користуються власним досвідом і не можуть охопити всі нюанси, пов'язані з ефективністю проєктів, особливо значних.</p>	<p>Удосконалити законодавство в частині оцінки та відбору проєктів на фінансування за публічні кошти в частині застосування зовнішньої експертизи щодо проєктів, сума фінансування яких перевищує встановлений поріг.</p> <p><i>(рекомендацію включено до Плану заходів з реалізації в 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 497-р), п. 114).</i></p>
	<p>Передбачити на регіональному рівні можливість запрошення зовнішніх експертів щодо експертизи найбільш складних проєктів регіонального розвитку на основі місцевого регулювання.</p>
<p>2. Місцеві бюджети не передбачають коштів на залучення зовнішньої експертизи</p>	<p>Створені умови, за яких органи місцевого самоврядування територіальних громад, передбачають у своїх бюджетах кошти для залучення зовнішньої експертизи найбільш важливих для громади проєктів.</p>
<p>Оскільки нормативна база не передбачає залучення зовнішньої експертизи для оцінки проєктів (крім технічної при розробці проєктно-технічної документації) в місцеві бюджети не закладаються кошти на зовнішні експертизи, що не сприяє якості підготовки проєктів</p>	<p>Передбачити у законодавстві вимоги щодо зовнішньої експертизи для окремих типів проєктів</p> <p>Підготувати інформаційні матеріали та методичні рекомендації щодо важливості залучення зовнішніх експертів для оцінки проєктів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів та поширити серед територіальних громад</p> <p>Сформувані пул місцевих експертів та інших зовнішніх експертів з різних питань (сфер) експертизи</p>
<p>3. Агенції регіонального розвитку не спроможні замінити собою всю необхідну зовнішню експертизу</p>	<p>В Україні створено мережу інституцій та експертів, що можуть здійснювати зовнішню експертизу проєктів, що передбачають публічне інвестування.</p>

ПРОГАЛИНИ (проблеми) визначені групою радників «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe	РЕКОМЕНДАЦІЇ/ ОЧІКУВАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ щодо розв'язання проблем на всіх рівнях врядування
<p>Агенції регіонального розвитку лише почасти можуть надати якісну експертизу щодо окремих проєктів, але їх можливості поки є обмеженими і місцеві адміністрації поки не надто користуються експертними можливостями агенцій</p>	<p>Віднайти на регіональному рівні експертів високої кваліфікації для проведення незалежних експертиз, укласти з ними відкриті контракти для їх залучення до експертиз проєктів.</p>
	<p>Створити на базі профільних кафедр регіональних університетів лабораторії експертиз, де готувати експертів з різних сфер експертизи проєктів, розробляти методики експертиз, надавати послуги органам публічної влади з проведення таких експертиз.</p>
<p>4. Низька інституційна спроможність фахівців ОДА та органів місцевого самоврядування з питань експертизи проєктів публічного інвестування.</p>	<p>Створена та діє система постійного підвищення кваліфікації фахівців з органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що забезпечує потреби цих органів у спеціалістах у сфері публічного інвестування.</p>
<p>В умовах значної плінності кадрів спроможність державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування щодо управлінської та технічної експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій залишається недостатньою. Ситуація поглиблюється на тлі відсутності системи щодо підвищення на постійній основі кваліфікації представників МОВВ та ОМСВ з питань публічного інвестування, браку стандартизованих офіційних методичних посібників з питань планування, закупівель, моніторингу та оцінювання проєктів.</p>	<p>Підготувати методичні та навчальні матеріали з проведення експертиз проєктів різної складності та спрямованості</p>
	<p>Запровадити навчання в сфері експертизи проєктів розвитку та проєктів публічного інвестування на базі регіональних центрів підвищення кваліфікації на умовах співпраці з ОДА, АРР, ВНЗ та асоціацій органів місцевого самоврядування</p>

ДОДАТОК 1.

РЕКОМЕНДАЦІЯ РАДИ ОЕСР ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ НА ВСІХ РІВНЯХ ВРЯДУВАННЯ

РАДА

ВВАЖАЮЧИ НА Статтю 5 b) Конвенції про Організацію економічного співробітництва і розвитку від 14 грудня 1960 року;

ВВАЖАЮЧИ НА Рекомендацію Ради щодо вдосконалення якості державного регулювання [C(95)21/FINAL], Рекомендацію Ради стосовно регуляторної політики та державного управління [C(2012)37], Рекомендацію Ради про вдосконалення етики поведінки на державній службі, включно з Принципами управління етичною поведінкою на державній службі [C(98)70/FINAL], Рекомендацію Ради про методичні засади управління конфліктом інтересів на державній службі [C(2003)107], Рекомендацію Ради по підвищенню рівня доброчесності у публічних закупівлях [C(2008)105], Рекомендацію Ради щодо принципів прозорості та доброчесності у лобіюванні [C(2010)16]; Рекомендацію Ради щодо принципів державного управління в публічно-приватних партнерствах [C(2012)86], а також Рекомендацію Ради стосовно участі приватного сектора в інфраструктурі [C(2007)23/FINAL];

ВИЗНАЮЧИ, що ефективність публічних інвестицій може стати вирішальним внеском у сталий розвиток і зростання економіки і на загальнонаціональному, і на субнаціональному рівні, а також піднести добробут і довіру громадян сьогодні й завтра;

ВИЗНАЮЧИ, що більшість публічних інвестицій в країнах-членах ОЕСР має місце на субнаціональному рівні врядування, а решта є спільною відповідальністю всіх рівнів врядування;

ВИЗНАЮЧИ, що в часи обмежень бюджету та податкового стимулювання органам врядування необхідно підвищувати рівень компетентності та ефективності у сфері державних видатків, включно з інвестуванням;

ВІДМІЧАЮЧИ, що ОЕСР відіграє роль лідера щодо поширення належного врядування на загальнонаціональному й на субнаціональному рівні, а також кращої практики координації на всіх рівнях врядування;

ВІДМІЧАЮЧИ, що на засіданні, на рівні Міністрів, Комітету з політики розвитку територій 5-6 грудня 2013 року, Міністри визначили, що в Принципах ефективного публічного інвестування запропоновано план дій та їх перетворення в інструмент ОЕСР, і наголосили, що реалізація Принципів мала би наслідком більш ефективні механізми координації, розбудову спроможності та вдосконалення рамкових умов [Chair's Summary, see GOV/TDPC/MIN(2013)3];

ВВАЖАЮЧИ НА первинну документацію щодо кожного викладеного далі Принципу та коментарі Міністрів від 5-6 грудня 2013 року [GOV/TDPC(2013)3/REV2];

ВІДМІЧАЮЧИ, що для цілей представлення даної Рекомендації, використані наступні визначення:

- «органи врядування» означає всі рівні врядування;
- «публічне інвестування» означає капітальні видатки на фізичну інфраструктуру (дороги, будівлі державних установ тощо) та на «м'яку» інфраструктуру (розвиток людських ресурсів, інновації, дослідження і розробки тощо) з продуктивним використанням інфраструктури строком понад один рік. В статистиці пряме публічне інвестування представлено показником валове накопичення основного капіталу;
- «органи врядування на субнаціональному рівні» означає всі рівні врядування нижче загальнонаціонального (регіональний і місцевий рівні);
- «органи врядування регіонального рівня» відноситься до рівня врядування безпосередньо нижче загальнонаціонального у країнах з федеральним устроєм (наприклад, суб'єкти федерації) та в унітарних країнах (з двома чи трьома рівнями субнаціонального врядування);
- «органи місцевої влади» означає адміністративні чи політичні одиниці безпосередньо нижче рівня суб'єкту федерації у країнах з федеральним устроєм, однак, – всі органи врядування на субнаціональному рівні в унітарних країнах;
- слова «регіон» і «місцевий» можуть також стосуватися географічних територій субнаціонального рівня із специфічними соціально-економічними чи територіальними характеристиками, що можуть співпадати чи не співпадати з межами адміністративних або політичних одиниць;

згідно пропозиції Комітету з політики розвитку територій:

I. РЕКОМЕНДУЄ державам-членам реалізовувати наступні Принципи з метою підвищити ефективність публічного інвестування на всіх рівнях врядування:

A. Координувати публічне інвестування на всіх рівнях врядування і політики

Рекомендація 1. Інвестувати на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних місць

6. Розробляти й реалізовувати інвестиційні стратегії з урахуванням специфіки місця інвестування. Відбір публічних інвестицій має бути пов'язаний із стратегією розвитку, в основі якої стає оцінка регіональних (або місцевих) характеристик, конкурентних переваг, зростання економіки, інноваційності та потенціалу створення робочих місць, оцінка рівності, а також сталості довкілля. Інвестиційні стратегії мають бути орієнтовані на результат (з чітко визначеними цілями політики), бути реалістичними та добре поінформованими (базуватися на свідченнях здатності регіону чи місцевості плідно скористатися з інвестицій), а також далекоглядними (завдяки інвестиціям регіони чи місцевості отримують краще позиціонування щодо конкурентоспроможності й сталого розвитку в контексті глобальних тенденцій).
7. Прагнути взаємодоповнюваності та зменшення протиріч між секторальними/галузевими стратегіями. Часто для найбільш ефективного використання публічних інвестицій потрібні впливи політики, що взаємно підсилюють та формують взаємодоповнюваність. На вищих рівнях врядуванню цю взаємодоповнюваність можна стимулювати наступним чином:
 - користуватися стратегічними планами публічного інвестування для координації цілей між міністерствами та рівнями врядування;
 - мінімізувати адміністративні бар'єри через механізми координації, такі як міжміністерські комітети й програми, гармонізація правил розроблення програм, проте цим на обмежуються. Органи врядування також можуть започат-

ковувати спільні інвестиційні фонди для концентрації коштів всіх державних установ/міністерств з метою стимулювати ширший погляд на низку пріоритетів.

8. Стимулювати опрацювання даних на відповідному субнаціональному рівні для поінформування інвестиційних стратегій та пошуку доказової бази на підтримку формування рішень. Такі дані можуть збирати служби статистики, їх можна отримати із адміністративної звітності та з інших джерел даних, а також від самих громадян.

Рекомендація 2. Запровадити ефективні інструменти координації на національному та субнаціональному рівнях врядування

Координувати діяльність на всіх рівнях врядування з метою підвищити компетентність та ефективність публічного інвестування. Координація є необхідною для визначення інвестиційних можливостей та обмежень; для управління спільною компетенцією у сфері політики; для мінімізації інвестицій, що працюють на досягнення перехресних цілей; для забезпечення відповідності ресурсів і спроможності опрацювати інвестицію; а також сформувати довіру між учасниками процесу на різних рівнях врядування. Коли потрібно узгодити інвестування між різними рівнями врядування, можна скористатися кількома інструментами, а саме, – механізмами спів-фінансування, укладенням контрактів між рівнями врядування, формалізованим процесом консультацій, національними агентствами чи представниками, які працюють з субнаціональними територіями, або іншими формами постійно діючого міжвідомчого діалогу.

Рекомендація 3. Координувати горизонтально діяльність органів врядування на субнаціональному рівні для досягнення відповідного масштабу інвестування

Запровадити стимули та/або шукати можливостей координувати дії регіональних та місцевих органів влади для досягнення відповідності публічних інвестицій специфіці географічного регіону. Горизонтальна координація є суттєвою для підвищення ефективності завдяки економії на масштабі та підсилення синергії між політикою сусідніх (або інакше пов'язаних) органів врядування на субнаціональному рівні. Засоби координації – це контракти, платформи для діалогу й співробітництва, специфічні партнерства у сфері публічного інвестування, спільні функції, або злиття на регіональному чи муніципальному рівнях.

Рекомендація 4. Заздалегідь оцінювати довгостроковий вплив та ризики публічного інвестування

1. Для відбору інвестицій виконувати комплексні оцінки на довгострокову перспективу. Оцінки *ex ante* мають виконувати і для конкретизації цілей, і для виявлення інформації. Оцінки мають бути технічно обґрунтованими, мають допомогти визначити соціальний, екологічний та економічний впливи, а також мають дослідити, яка саме модель інвестування з найбільшою вірогідністю надасть краще співвідношення ціни й якості. Розробники політики мають і розглянути взаємодоповнюваність політики і проєктів, і альтернативи інвестування та ефективного використання існуючих основних фондів для досягнення визначених цілей. Операційні видатки та видатки на ремонт на довгострокову перспективу мають бути ретельно оцінені ще на початкових стадіях формування інвестиційного рішення.
2. Оцінювати різні типи ризиків та непевності, притаманні конкретній публічній інвестиції, включно із довгостроковими впливами, на початковій стадії інвестиційного циклу в рамках оцінки. Це охоплює бюджетні ризики, такі як непередбачені зобов'язання, а також політичні, соціальні та екологічні ризики. Ці ризики та стратегії на їх зменшення мають улягати переоцінці мірою появи нової інформації.

Рекомендація 5. Співпрацювати із заінтересованими сторонами протягом усього циклу інвестування

1. Співпрацювати з приватним сектором і громадянським в розробленні та реалізації стратегій публічного інвестування з метою збільшити соціальну та економічну цінність інвестиції та забезпечити підзвітність. Усі рівні врядування на ранній стадії інвестиційного циклу мають залучати заінтересовані сторони до оцінки потреб і розроблення інвестиційної стратегії, а на наступних стадіях – до зворотного зв'язку й оцінки. Інформація щодо планів публічного інвестування, видатків і результатів мають підпадати під певний рівень громадського контролю з метою підтримки прозорості та підзвітності.
2. При врахуванні поглядів заінтересованих сторін шукати рівноваги та запобігати диспропорційному впливу лобістських груп. Процес консультацій на всіх рівнях врядування має бути інклюзивним, відкритим і прозорим, а також має стимулювати прозорість і добросовісність процесу лобіювання.

Рекомендація 6. Мобілізувати учасників процесу з приватного сектору та з фінансових установ для диверсифікації джерел фінансування та підсилення спроможності

1. Досягати відповідності приватних зобов'язань щодо фінансування та інвестиційних потреб і спроможності держави, зокрема, на субнаціональному рівні, в процесі ретельного аналізу всіх «за» і «проти» різних варіантів залучення приватного сектору, а також наслідків в термінах ризиків і фінансової та адміністративної спроможностей органів врядування. Рішення щодо публічно-приватного партнерств (ППП) потрібно координувати з бюджетним процесом, а їх потенціал дати якість за розумну ціну потрібно порівнювати з традиційними формами закупівель.
2. Залучати приватний сектор і фінансові інституції до публічного інвестування, бо ці заінтересовані сторони можуть запропонувати не тільки фінансування. Залучення представників приватного сектору і фінансових інституцій до інвестування має стати засобом розбудови спроможності врядування на різних його рівнях та внесок експертних знань у проєкт через кращу оцінку ex-ante, вдосконалений аналіз ринку й кредитних ризиків, а також досягнення економії на масштабі та ефективності видатків. Органи врядування мають користуватися інноваційними інструментами або механізмами фінансування, але це потребує чіткого розуміння спроможності, яку вимагають ці підходи.

Рекомендація 7. Вдосконалювати експертні знання посадовців та інституції, залучених до процесу публічного інвестування

Зміцнювати спроможність посадових осіб та інституцій, працюючих у сфері публічного інвестування. Потрібно приділяти необхідну увагу ефективному управлінню людськими ресурсами та плекати знання (виявляти кращу практику, наприклад, ці Принципи, ділитися нею та її застосовувати) і відносини (вдосконалювати механізми вертикальної координації, зміцнювати співробітництво між субнаціональними органами врядування та розвивати зв'язки із джерелами експертних знань). На особливу увагу заслуговує спроможність на субнаціональному рівні; у певних випадках може не вистачати фінансових ресурсів, професійних навичок або якості в роботі інституцій. Не всі спроможності можна розбудувати водночас. Ось чому визначення є зв'язуючих обмежень і відповідної послідовності реформ дуже цінним.

Рекомендація 8. Фокусувати зусилля на результатах і підтримувати навчання на основі здобутого досвіду

Конкретизації результатів публічного інвестування можна досягти через певні механізми. Такі механізми можуть включати орієнтовані на результат інвестиційні стратегії з чітко визначеними цілями політики, ретельно розроблені процедури

публічних закупівель, ефективні системи моніторингу, високоякісну оцінку ex-post, регулярні аналіз і вдосконалення вибору напрямів інвестування, активний обмін інформацією та постійне взаємне навчання в середовищі учасників процесу публічного інвестування.

Рекомендація 9. Розробляти адаптовані до цілей інвестування податково-бюджетні механізми

1. Задіяти податково-бюджетний механізм, адаптований до різних цілей інвестиційної політики. Цільові субвенції та спів-фінансування (зустрічні механізми фінансування) є відповідними підходами коли проекти дають позитивні побічні результати коли потрібно досягти економії на масштабі, коли шукають розподілення ризиків чи тимчасової співпраці, коли необхідно узгодити пріоритети на всіх рівнях врядування і коли необхідна підтримка спроможності органів влади субнаціонального рівня. Спів-фінансування також може підвищити рівень відданості різних учасників процесу успіху проєкту та стимулювати об'єднання ресурсів органів влади субнаціонального рівня.
2. Застановити умови, що підвищують спроможність органів влади субнаціонального рівня задіяти власний потенціал отримання доходів, не тільки фінансувати інвестиції, а й дозволити участь в механізмах спів-фінансування та вирішувати питання довгострокового функціонування і видатків на ремонт.

Рекомендація 10. Вимагати належного і прозорого управління на всіх рівнях врядування

Сприйняти кращу практику бюджетування і фінансової підзвітності, що включає ретельне обчислення видатків згідно планів публічного інвестування, їх відображення в бюджетній стратегії та процесах виділення коштів, їх відповідність рамкам середньострокового бюджетування та ретельний обрахунок видатків на діяльність в довгостроковій перспективі та на ремонт. Сюди відноситься й правильне подання в бюджеті ППП, місцевих державних підприємств та будь-яких відповідних непередбачених зобов'язань.

Рекомендація 11. Підтримувати прозорість та стратегічну націленість публічних закупівель на всіх рівнях врядування

1. Досягати максимального рівня прозорості на всіх стадіях закупівельного циклу, стимулювати підвищення рівня професіоналізму працюючих у сфері закупівель, застановити чіткі механізми підзвітності й контролю. Системи публічних закупівель мають бути прозорими, конкурентними, підлягати моніторингу, щоб кошти були використані відповідно намірам, а також ефективними при реєстрації скарг та реагуванні на них. Органи врядування мають інвестувати в забезпечення відповідного рівня своєї спроможності, особливо це стосується органів врядування субнаціонального рівня, які повинні наймати на роботу професіоналів в сфері закупівель й навчати посадовців, задіяних у закупівлях, з використанням механізмів співпраці у закупівлях та інструментів Е-закупівель.
2. Користуватися закупівлями для ефективного надання публічних при досягненні стратегічних цілей на різних рівнях врядування. Щоб цей підхід спрацював, завдання закупівель мають бути чітко визначені згідно пріоритетів. Серед цілей може бути традиційна якість за розумну ціну, а також сталий розвиток, інноваційність, а також розвиток МСП.

Рекомендація 12. Прагнути якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях врядування

Прагнути якості та послідовності регулювання на всіх рівнях врядування шляхом оцінки засад регулювання при встановленні інвестиційних пріоритетів і програм. Користуватися координаційними механізмами для розроблення узгодженого регулювання по всіх секторах і рівнях врядування, забезпечити послідовність його

застосування та уникати дублювання функцій. Органи влади загальнонаціонального рівня мають регулярно аналізувати законодавчу базу та оцінювати витрати і переваги запровадження нових регуляторних актів, враховуючи видатки органів врядування субнаціонального рівня на виконання законодавчих вимог. Органи всіх рівнів врядування мають усвідомлювати необхідність мінімізації адміністративного тягаря державних формальностей в рамках типового проєкту публічного інвестування та шукати можливості досягати такої мінімізації.

II. ЗАПРОШУЄ Генерального секретаря розповсюдити цю Рекомендацію.

III. ЗАПРОШУЄ Членів розповсюдити цю Рекомендацію на всіх рівнях врядування.

IV. ЗАПРОШУЄ нечленів взяти до уваги та дотримуватись цієї Рекомендації.

V. ВКАЗУЄ Комітету з політики територіального розвитку моніторити виконання Рекомендації та доповісти про це Раді не пізніше ніж через три роки після її прийняття, а потім регулярно, після консультацій з іншими відповідними комітетами ОЕСР.

ОПИС МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

ОСНОВНИМИ ЗАВДАННЯМИ ДОСЛІДЖЕННЯ Є:

- детальний аналіз (із залученням широкого кола бенефіціарів та стейкхолдерів) існуючої української практики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на різних рівнях врядування щодо ефективного публічного інвестування на всіх стадіях інвестиційного циклу (на базі пілотних областей);
- виявити існуючі прогалини (проблеми) на основі порівняльного аналізу спроможностей до ефективного публічного інвестування в Україні та принципів і рекомендацій ОЕСР (з врахуванням кращих світових практик);
- підготувати відповідні рекомендації та пропозиції для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх рівнів врядування щодо їх вирішення в Україні;
- верифікувати визначені прогалини (проблеми) шляхом залучення представників Мінрегіону, інших областей до їх обговорення (в т.ч. через залучення представників стейкхолдерів до здійснення самооцінки, участі у фокус-групах тощо);
- підготувати та представити рекомендації і пропозиції Аналітичного звіту щодо покращення спроможностей до ефективного публічного інвестування суб'єктам державної регіональної політики та міжнародним партнерам;
- сформулювати «портфель» пропозицій для впровадження в пілотних регіонах з метою зміцнення спроможностей до ефективного публічного інвестування;
- розробити пропозиції щодо організаційних, правових та інвестиційних заходів до **стратегічної цілі III «Розбудова ефективного багаторівневого врядування»** Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка включає **оперативну ціль 3 «Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування»**
- сприяти в перспективі виконанню Україною Рекомендації ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях урядування.

АЛГОРИТМ АНАЛІЗУ СПРОМОЖНОСТЕЙ ДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

Методологія проведення дослідження спроможності та рівня ефективності публічного інвестування передбачає послідовне здійснення декількох етапів та описується схемою на рис.1., які супроводжуються постійними консультаціями з ключовими стейкхолдерами на регіональному та локальному рівнях.

ОПИС ЕТАПІВ ОЦІНЮВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Етап 1. ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТНОГО КАБІНЕТНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

- Аналіз міжнародних принципів та кращих практик ефективного публічного інвестування;
- Аналіз українського законодавства та практик публічного інвестування;
- Аналіз практик публічного інвестування в пілотних областях;
- Визначення прогалів публічного інвестування порівняно з міжнародними принципами та потреб пілотних областей для підвищення спроможності щодо ефективного публічного інвестування.



Етап 2. ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПИТАНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ НА ОБЛАСНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ (пілотні регіони)

- Методологічне супроводження та організація проведення самооцінки основних стейкхолдерів;
- Методологічне супроводження та організація проведення анкетування ширшого кола стейкхолдерів та бенефіціарів;
- Організація та проведення інтерв'ю з ключовими стейкхолдерами-лідерами публічного інвестування;
- Інтерпретація отриманих результатів опитування.



Етап 3. ПІДГОТОВКА ЗАГАЛЬНОГО ЗВІТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ СПРОМОЖНОСТІ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

- Узагальнення світового досвіду щодо ефективного публічного інвестування;
- Встановлення прогалів щодо спроможності щодо ефективності публічного інвестування з урахуванням результатів опитування стейкхолдерів та бенефіціарів;
- Підготовка рекомендацій щодо підвищення спроможності.



ЕТАП 4. ЗДІЙСНЕННЯ ВЕРИФІКАЦІЇ НАДІЙНОСТІ ОТРИМАНОВОГО РЕЗУЛЬТАТУ

- Презентація результатів Аналітичного звіту широкому колу суб'єктів державної регіональної політики та міжнародним партнерам;
- Доопрацювання Аналітичного звіту з врахуванням обговорення.



ЕТАП 5. ВПРОВАДЖЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ В ПРАКТИКУ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

1. Кабінетне експертне дослідження передбачає:

- аналіз міжнародних принципів та кращих практик в сфері ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування;
- аналіз українського законодавства та практик публічного інвестування на національному рівні;
- аналіз нормативного забезпечення та практики публічного інвестування та регіональному рівні на основі даних з відкритих джерел та отриманих адміністративних даних та звітних матеріалів облдержадміністрацій 2-х пілотних областей (Додаток 3). Форма запитуваних матеріалів для аналізу спроможностей);
- порівняльний аналіз практики публічного інвестування рівні з міжнародними принципами та кращими практиками;
- визначення прогалин (проблем), що гальмують ефективне публічне інвестування на всіх рівнях врядування, а саме: прогалини законодавства, механізмів крос-секторальної та горизонтальної координації; брак спроможності фахівців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до ефективного публічного інвестування та вади системи навчання розробленню політик на всіх рівнях врядування; проблеми створення рамкових умов (регуляторного середовища) для ефективного публічного інвестування тощо.

2. Проведення дослідження щодо практики публічного інвестування на обласному та місцевому рівнях (пілотні регіони):

- 2.1.** Підготовка запитальника для проведення самооцінки фахівцями облдержадміністрацій та обласних рад 2-х пілотних областей, які відповідно до повноважень безпосередньо залучені до процесу публічного інвестування, рівня спроможності до ефективного публічного інвестування відповідно до міжнародних принципів (Додаток 4).

Самооцінка представниками облдержадміністрацій та обласних рад передбачає надання відповідей на 64 запитання, які згруповані за 15 основними спроможностями щодо ефективного публічного інвестування відповідно до принципів ОЕСР.

Кожна відповідь потребувала відповідного короткого обґрунтування стану реалізації спроможності (із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан), визначення існуючих проблем (прогалин), що перешкоджають ефективному публічному інвестуванню та пропозицій щодо розв'язання зазначених проблем на регіональному або державному (за необхідності) рівнях. Зазначена інформація використана для подальшого всебічного аналізу відповідної спроможності на субнаціональному рівні.

- 2.2.** Підготовка опитувальника для основних стейкхолдерів та бенефіціарів – переліку переважно закритих питань, які дозволяють визначити відповідність критеріям ефективності публічного інвестування на регіональному рівні.

ОПИС ВИБІРКИ ОНЛАЙН-ОПИТУВАННЯ

Дослідження проведено методом анкетного опитування, яке проходило у формі онлайн.

Анкета, за допомогою якої були отримані первинні дані для проведення дослідження, містила 70 запитань для стейкхолдерів, об'єднаних в наступні блоки (16, без вступної частини і «паспортички»). З метою «розбиття льоду на початку анкети було поставлено питання, яке стосувалося оцінки інвестування в області (стан і перспектив). Решта питань відповідають спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОЕСР), зокрема:

1. Реалістичність та релевантність стратегічного планування;
2. Координація публічних інвестицій на центральному та регіональному рівні;
3. Координація публічних інвестицій на регіональному та місцевому рівні;
4. Залучення заінтересованих сторін;
5. Попереднє (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій;
6. Взаємозв'язок стратегічного і бюджетного планування;
7. Традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних;
8. Роль приватного сектору в розробленні та реалізації публічних інвестиційних проєктів;
9. Публічні закупівлі, прозорість та доброчесність;
10. Система показників моніторингу;
11. Регулярне оцінювання результативності (ex-post) публічного інвестування;
12. Використання інформації моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень;
13. Доброчесність та підзвітність, управління ризиками;
14. Краще регулювання;
15. Якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій.

Для бенефіціарів було запропоновано 38 запитань, об'єднані в наступні блоки (9, без вступної частини і «паспортички»):

1. Оцінка інвестування в області (стан і перспектив);
2. Реалістичність та релевантність стратегічного планування;
3. Координація публічних інвестицій на регіональному та місцевому рівні;
4. Залучення заінтересованих сторін; 5. Попереднє (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій;
5. Роль приватного сектору в розробленні та реалізації публічних інвестиційних проєктів;
6. Публічні закупівлі, прозорість та доброчесність;
7. Регулярне оцінювання результативності (ex-post) публічного інвестування;
8. Доброчесність та підзвітність, управління ризиками; 9. Якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій.

Анкета містить три типи питань:

1. Питання з номінальною шкалою – тобто питання, де респондентам було запропоновано обрати один (або декілька) з наявних варіантів відповіді, що описують те чи інше явище (наприклад, вибрати з переліку запропонованих варіантів, чи мають громадяни своєчасний доступ до інформації щодо реалізації стратегії, програм, проєктів).
2. Питання з порядковою шкалою – питання, у яких респондентам було запропоновано оцінити вказаний показник за 5 (б)-ти бальною шкалою, де, залежно від змісту питання, 1 – мінімальне, 5 – максимальне значення, що, залежно від змісту питання, означає позитивну/негативну характеристику явища або позитивний/негативний вплив цього фактора на сферу публічного інвестування, а 0 означає «Не знаю». Отримані оцінки групувалися таким чином: 1-2 – залежно від змісту питання, погано (негативний вплив) або добре (позитивний вплив),

3 – задовільно, «десь посередині», (відсутність значного впливу), 4-5 – залежно від змісту питання добре (позитивний вплив) або ж погано (негативний вплив).

3. Відкриті запитання – питання, в яких респонденти мали можливість висловити свої пропозиції (щодо поліпшення врядування у сфері публічного інвестування, пріоритетних сфер та конкретних проєктних ідей чи ініціатив).

Характеристика вибірки

Респондентами виступили представники заінтересованих сторін та учасники сфери публічного інвестування Чернігівської та Черкаської областей. Для опитування було сформовано переліки груп стейкхолдерів (визначені за формою відповідно до додатку 5) та бенефіціарів. Побудова вибірки складалася з двох етапів. На першому етапі методом направленої вибірки було сформовано переліки (категорії): 12 груп бенефіціарів.

1. Молодь (18-29 років)
2. Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
3. Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
4. Пенсіонери (непрацюючі особи)
5. Жінки, які проживають у сільській місцевості
6. Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу
7. Люди з інвалідністю
8. Внутрішньо переміщені особи
9. Мешканці прикордонних з РФ територій (тільки для Чернігівської області)
10. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
11. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
12. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах

Стейкхолдери умовно поділені на 17 груп, які об'єднані в три категорії: влада, бізнес, громадськість.

1. Органи публічної влади та їх асоціації

Обласна державна адміністрація та РДА
Обласна рада
Органи місцевого самоврядування
Територіальні органи ЦОБВ
Асоціації органів місцевого самоврядування
Сектор безпеки і оборони (в контексті безпеки) (для Чернігівської області)
Народні депутати України

2. Громадськість

Агенції регіонального / місцевого розвитку
Організації громадянського суспільства
Навчальні та дослідницькі інституції
ЗМІ, журналісти
Релігійні організації

3. Бізнес, асоціації та інституції підтримки і розвитку підприємництва

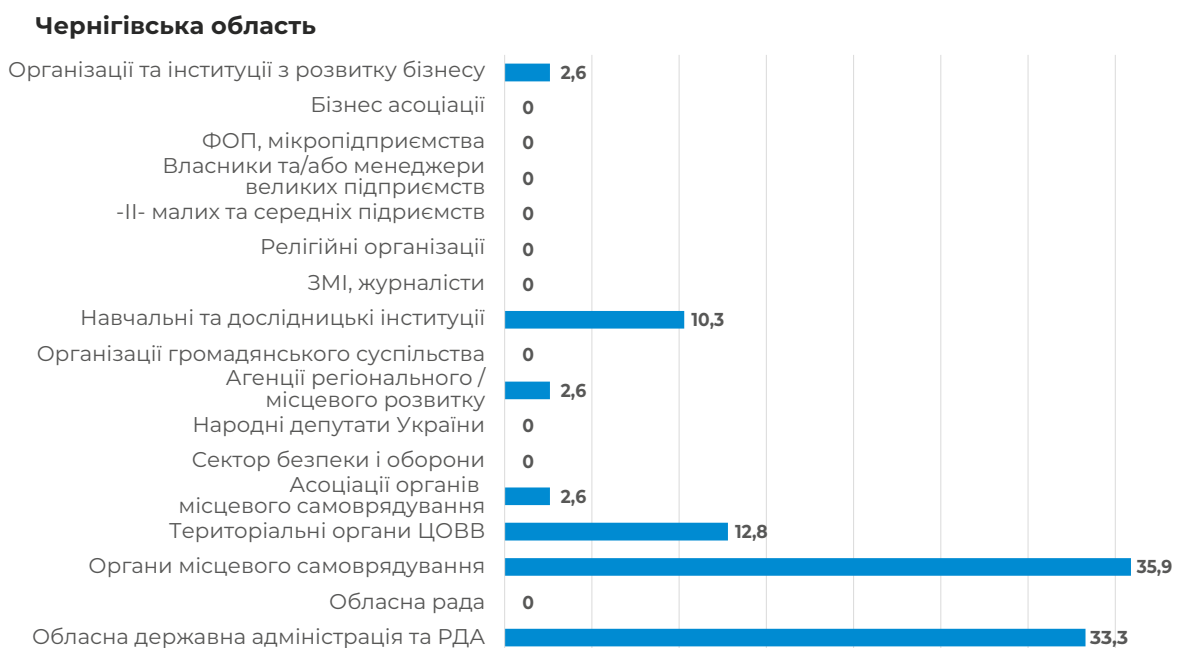
Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
Бізнес асоціації
Організації та інституції з розвитку бізнесу

На другому етапі спільно з представниками Чернігівської та Черкаської облдержадміністрацій було визначено списки респондентів в рамках визначених груп стейкхолдерів та бенефіціарів, яким було надіслано запрошення взяти участь в онлайн опитуванні (всього близько 200 осіб), яким було надіслано запрошення взяти участь в онлайн опитуванні за відповідним посиланням.

Структура вибірки відповідає фактичній наявності відповідних категорій та груп стейкхолдерів та бенефіціарів у сфері публічного інвестування. Разом з тим, оскільки майже половина потенційних респондентів не виявили бажання взяти участь в онлайн опитуванні, вибірка не є достатньо репрезентативною, оскільки не відображає реального розподілу учасників, як на рівні областей, так і в середині цих груп та категорій.

Зокрема, участь в опитуванні взяло 39 представників стейкхолдерів Чернігівської області, з яких 33,3% представляють облдержадміністрацію та РДА, а 35,9% – органи місцевого самоврядування. На решту груп в рамках трьох категорій приходиться всього 30,8%, а участь представників бізнесу та інституцій з підтримки МСБ є дуже незначною – лише 2,6%. В той же час у Черкаській області взяло участь в опитуванні 24 респонденти, серед яких представників облдержадміністрації та РДА більше половини – 54,2%. Стейкхолдери могли зазначити лише одну категорію, до якої належать.

РИСУНОК 2. Учасники онлайн опитування серед стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей за категоріями та групами, % опитаних



Недостатня репрезентативність результатів головним чином пояснюється тим, що питома вага представників влади, зокрема ОДА, РДА та органів місцевого самоврядування за чисельністю у складі різних робочих груп (наприклад з розроблення регіональної стратегії розвитку) суттєво переважає інші категорії і групи стейкхолдерів, здебільшого формально залучених до розроблення документів у сфері публічного інвестування.

Щодо бенефіціарів, участь в опитуванні взяло 44 респонденти: 25 представників Чернігівської та 19 Черкаської області (зазначали всі категорії, до яких вони належать). Найчисельнішою групою в обох регіонах були представники економічно активної група, до якої належать працюючі жінки і чоловіки віком 15-70 років (80,0% та 84,2% відповідно). Серед чернігівчан активними також були представники жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу (28,0%), молоді (24,0%), особи, зацікавлені у відкритті власної справи (20,0%) та пенсіонери (16,0%). Серед черкашан теж можна відзначити ці ж категорії, однак їх участь є приблизно удвічі нижчою.

Черкаська область



РИСУНОК 3. Учасники онлайн опитування серед бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей, % опитаних

Чернігівська область



Черкаська область

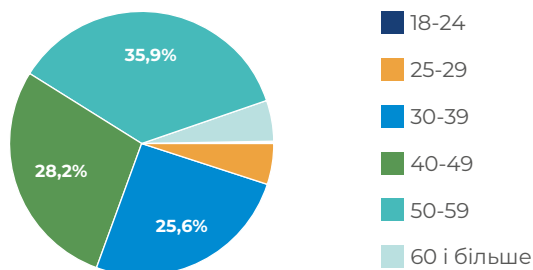


Слід також зазначити, що серед опитуваних переважали жінки: у Чернігівській області вони складають понад $\frac{2}{3}$, а в Черкаській області понад $\frac{3}{4}$.

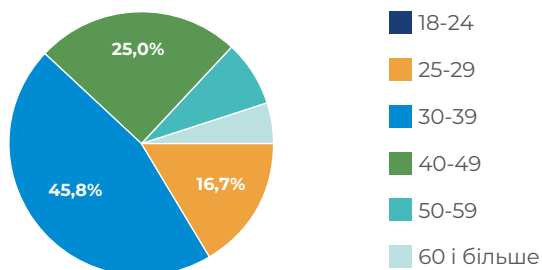
Стосовно вікових груп, то практично всі вони взяли участь в опитуванні. Серед стейкхолдерів Чернігівської області найбільше тих представників, яким 50-59 років (35,9%), 40-49 років (28,2%) та 30-39 років (25,6%). У черкашан найчисельнішою виявилася група, яким 30-39 років (45,8%), 40-49 років (28,2%) та 50-59 років (25,6%).

РИСУНОК 4. Учасники онлайн опитування серед стейкхолдерів Чернігівської та Черкаської областей за віком

Чернігівська область



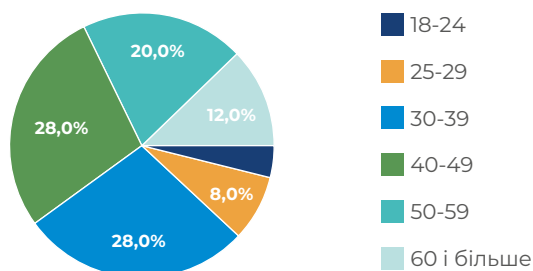
Черкаська область



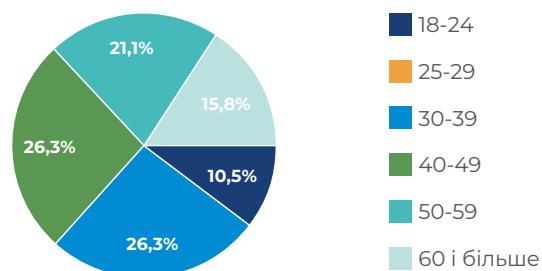
Стосовно бенефіціарів, то в обох регіонах найактивнішими були представники тих же вікових категорій, що й серед стейкхолдерів у межах 20,0-28,0%. Серед опитаних представники молоді та пенсіонери у Чернігівській області складають по 12,0%, а у Черкаській – 10,5% та 15,8% відповідно.

РИСУНОК 5. Учасники онлайн опитування серед бенефіціарів Чернігівської та Черкаської областей за віком

Чернігівська область



Черкаська область



Форми он-лайн анкетування представників широкого кола стейкхолдерів та бенефіціарів з питань ефективності публічних інвестицій представлені відповідно в Додатках 6 та 7.

- 3. Проведення поглибленого інтерв'ю з ключовими особами – формальними та неформальними лідерами процесу публічного інвестування в кожній пілотній області.**
- 4. Проведення декількох фокус-груп (10-12 осіб) за участю стейкхолдерів та бенефіціарів з питань основних проблем (прогалин), що перешкоджають ефективному інвестуванню на субнаціональному рівні та потреб щодо підвищення ефективності публічних інвестицій (Додаток 8.).**

З урахуванням того, що в умовах обмежень, обумовлених пандемією Cov-19, неможливо було провести опитування «face-to-face», методика дослідження передбачала проведення Фокус-груп, як засобу доповнення, уточнення та верифікації інформації, отриманої під час опитування.

До участі у фокус-групах було запрошено бенефіціарів Чернігівської та Черкаської області (8-12 осіб) на неформальну онлайн-зустріч, під час якої модератором було проведено дискусію (обговорення) за заздалегідь створеним сценарієм. Учасники були відібрані шляхом Е-листування та особистого телефонного спілкування за

певними критеріями (представляють різні соціальні групи та категорії населення, а також активні осередки, найбільш обізнані зі сферою публічного інвестування, зацікавлені у кращій результативності та ефективності публічного інвестування). В засіданні також взяли участь радники Ініціативи SURGe. В ході дискусії (1,5-2,0 години) модератором було «фокусовано» учасників на питаннях, які дали можливість отримання від них глибокої інформації, зокрема щодо:

1. Інформування та залучення.
2. Оцінювання публічних інвестицій, прозорість, доброчесність, підзвітність.
3. Шляхи вдосконалення управління публічними інвестиціями.

Завдяки проведеним фокус-групам саме на пізньому етапі дослідження:

- Дало можливість не тільки отримати відповіді на потрібні питання, але й відчути доволі глибокі психологічні процеси різних соціальних груп, їх зацікавленість та креативність міркування і пропозицій;
- Допомогло одержати інформацію, яка дозволяє більш чітко інтерпретувати та уточнити дані, отримані в результаті опитувань;
- Дозволило уточнити окремі отримані результати проведеного опитування, в ході якого неможливо було повністю використати методики опитування «face-to-face»;
- Дало можливість більш чітко інтерпретувати отримані результати та верифікувати їх.

2.3. Узагальнення, інтерпретація та візуалізація результатів анкетування.

2.4. Залучення представників стейкхолдерів інших областей до здійснення самооцінки практики публічного інвестування в регіонах.

3. Підготовка загального звіту за результатами аналізу спроможності щодо ефективного публічного інвестування передбачає:

3.1 Узагальнення принципів та світового досвіду країн-членів ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування;

- Встановлення проблемних питань щодо спроможності щодо ефективності публічного інвестування з урахуванням результатів опитування стейкхолдерів та бенефіціарів;

3.3. Виявлення прогалин шляхом порівняльного аналізу існуючих українських практик та міжнародних принципів і кращого світового досвіду публічного інвестування.

3.4. Підготовка рекомендацій щодо підвищення спроможності до ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування.

4. Здійснення верифікації надійності отриманого результату:

4.1. Підготовлені експертами результати Аналітичного звіту підлягають обговоренню та презентації широкому колу суб'єктів державної регіональної політики та міжнародним партнерам. Результати дослідження мають бути представлені пілотним областям, іншим регіонам, Мінрегіону та міжнародним партнерам в режимі он-лайн конференції. Головна увага приділяється виявленим прогалинам та рекомендаціям щодо їх усунення та підвищення ефективності публічного інвестування на всіх рівнях врядування.

4.2. За результатами обговорення Аналітичний звіт доопрацьовується з урахуванням наданих зауважень та пропозицій суб'єктами державної регіональної політики та міжнародних партнерів.

5. Упровадження рекомендацій в практику публічного інвестування.

Це найбільш складний та важливий етап роботи, від результативності якого значною мірою залежить подальше створення умов для покращення спроможностей та підвищення ефективності публічного інвестування на різних рівнях врядування. Цей етап передбачає:

- 5.1. Формування «портфелю» пропозицій для впровадження в пілотних регіонах;
- 5.2. Розроблення необхідних інструментів підвищення спроможності до ефективного публічного інвестування на субнаціональному рівні та їх апробація в пілотних областях;
- 5.3. Розробка пропозицій щодо організаційних, правових та інвестиційних заходів до оперативної цілі 3 «Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування» стратегічної цілі III «Розбудова ефективного багаторівневого врядування» Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.
- 5.4. Надання консультативної підтримки Мінрегіону та іншим суб'єктам державної регіональної політики з питань розроблення та впровадження інструментів підвищення спроможності до публічного інвестування та забезпечення його ефективності на всіх рівнях врядування відповідно до принципів ОЕСР.

ДОДАТОК 3.

Форма запитуваних матеріалів для аналізу спроможностей

СПРОМОЖНОСТІ ДО ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ (ВІДПОВІДНО ДО ОЕСР)	МАТЕРІАЛИ ОДА ДЛЯ АНАЛІЗУ
<p>1. Впроваджувати стратегічне планування регіонального розвитку, яке пристосоване до специфіки регіону, орієнтоване на результати, реалістичне, перспективне та узгоджене з національними цілями</p>	<p>1) Статистичні збірники за період 2010-2019 роки 2) Стратегії розвитку відповідної області (PCP) за період їх розроблення 3) Плани заходів з реалізації PCP 4) Нормативно-правові акти (далі – НПА) щодо процедури розроблення стратегічних документів (в т.ч. формування інвестпроектів та програм) 5) Звіти про виконання PCP за період їх реалізації 6) НПА щодо порядку моніторингу та оцінки реалізації PCP 7) Моніторингові заходи (протоколи засідань моніторингової групи, фокус груп, результати опитувань тощо) 8) Звіти про реалізацію проєктів регіонального розвитку (за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів різного рівня) за останні 3 роки 9) Схема планування території області, Інвестиційні програми та звіти щодо їх виконання за останні 2 роки</p>

<p>2. Запроваджувати ефективні інструменти координації на національному та субнаціональному рівнях врядування</p>	<p>10) Інформація щодо фінансування реалізації інвестиційних проєктів (надходження бюджетних коштів) з державного бюджету за рахунок коштів бюджетних програм ЦОВВ-розпорядників бюджетних коштів за останні 3 роки (за окремою формою)</p> <p>11) Регламент координації дій структурних підрозділів (можливо координаційні ради, спільні робочі групи, інші механізми) за останні 2 роки</p> <p>12) Накази, які стосуються створення координаційних органів (наприклад, склад робочих груп) за останні 2 роки</p> <p>13) Протоколи їх засідань та розгляду керівними органами звітів за результатами їх роботи за останні 2 роки</p>
<p>3. Координувати діяльність з іншими юрисдикціями для досягнення «трансграничної» економії на масштабі</p>	<p>14) НПА на обласному рівні щодо міжмуниципального співробітництва (ММС) 15) Перелік проєктів ММС та матеріали щодо їх реалізації: – договори – звітні матеріали щодо здійснення співробітництва</p>
<p>4. Залучати представників всіх зацікавлених сторін до планування, підвищення якості проєктів та підтримки інвестиційного вибору, з метою запобігання ризикам лобіювання конкретних інтересів</p>	<p>16) Розпорядження, якими регламентується участь широкого кола стейкхолдерів в процесі прийняття управлінських рішень, зокрема щодо залучення до процесів стратегування, програмування та бюджетування розвитку регіону, а також визначення пріоритетів інвестування, участі на всіх етапах інвестиційного циклу.</p> <p>17) Накази з окремих питань залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень</p> <p>18) Списки робочих груп (в т.ч. моніторингових), наглядових рад тощо</p> <p>19) Протоколи громадських слухань</p> <p>20) Комунакаційні плани та/або комунікаційні стратегії (за наявності)</p> <p>21) Підтверджуючі документи щодо врахування думки громадськості під час прийняття управлінських рішень (протоколи засідань тощо)</p> <p><i>Матеріали надавати за останні 2 роки</i></p>
<p>5. Проводити ретельну попередню оцінку соціальних, економічних та екологічних впливів, забезпечити раціональне використання коштів та обмежити ризики реалізації проєктів</p>	<p>21) Рішення щодо регіональної комісії з оцінки та відбору інвестиційних проєктів</p> <p>22) Протоколи засідань</p> <p>23) Список проєктів, що були відхилені за підсумками оцінки Мінрегіоном (ДФРР, програма секторальної бюджетної підтримки тощо)</p> <p>24) Копії скарг заявників інвестиційних проєктів</p> <p>25) Проєкти МФО в області – перелік, стан виконання, вибірка коштів тощо</p> <p>26) Список працівників ОДА, що мають навички оцінювання проєктів (із зазначенням програм навчання та чи використовується досвід на практиці)</p> <p><i>Матеріали надавати за останні 2 роки</i></p>
<p>6. Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами</p>	<p>27) Перелік інвестиційних проєктів, що були профінансовані за останні 2 роки за рахунок коштів ДФРР із зазначенням терміну реалізації проєктів, фактичного стану фінансування та отриманих результатів (за окремою формою)</p> <p>28) НПА (рішення), яким регламентується порядок планування видатків на проєкти, тривалість яких перевищує 1 рік?</p>

<p>6. Пов'язати стратегічні плани з багаторічними бюджетами</p>	<p>29) Чи встановлено на 2020-2022 рр. індикативні прогностичні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів; (згідно вимог закону)?</p> <p><i>Відповідне рішення</i></p>
<p>7. Використовувати традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій</p>	<p>30) Звіти про виконання бюджету області за останні 3 роки 31) Рішення з питань реалізації проєктів за рахунок кредитних коштів тощо</p> <p>32) Чи здійснювалися муніципальні запозичення (інші форми) в регіоні (навести приклади муніципалітетів)</p>
<p>8. Мобілізувати фінансування приватного сектору, не порушуючи довгострокової фінансової стійкості публічних інвестиційних проєктів</p>	<p>33) НПА, які встановлюють механізми співпраці влади з бізнесом</p> <p>34) Дослідження (якщо проводилися) бізнес клімату в регіонах</p> <p>35) Перелік об'єктів, щодо яких застосовано механізм державно-приватного партнерства за останні 2 роки. Звіти щодо реалізації проєктів ДПП</p> <p>36) Ініціативи ДПП / квазі ДПП</p> <p>37) Портфелі регіональних і місцевих проєктів (за наявності)</p>
<p>9. Практикувати прозорі, конкурентоспроможні процеси закупівель із відповідними системами внутрішнього контролю</p>	<p>38) НПА та процедури (протоколи) закупівель за останні 2 роки 39) Скарги щодо процедур закупівлі за останні 2 роки</p>
<p>10. Розробити та використовувати систему моніторингу показників на засадах реалістичних, стимулюючих цілей</p>	<p>40) НПА щодо запровадження системи моніторингу та оцінки реалізації стратегії/програми/проєкту</p> <p>41) Звіти за результатом моніторингу та оцінки за останні 2 роки</p>
<p>11. Проводити та використовувати регулярні оцінки результативності публічного інвестування (ex-post)</p>	<p>42) НПА (рішення) відповідно до якого здійснюється оцінка результативності публічного інвестування (ex-post) стратегії/програми/проєкту</p>
<p>12. Використовувати інформацію моніторингу та оцінки для покращення якості прийняття рішень</p>	<p>43) Аналіз виконання РСР до 2020 року та в який спосіб враховані його результати для РСР до 2027 року 44) Приклади врахування звітів про реалізацію проєктів для подальшої роботи під час формування проєкту бюджету на відповідний рік 45) Як представлено досягнуті результати публічного інвестування (успішність, державна підтримка) для стейкхолдерів та широко кола громадськості?</p>
<p>13. Проводити моніторинг та управління ризиками для доброчесності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу</p> <p>14. Залучати до «кращого регулювання» на субнаціональному рівні при їх узгодженні на всіх рівнях врядування</p>	<p>46) Перелік пропозицій, які надавались від області на урядовий рівень (ЦОВВ) для спрощення процедур та покращення публічних інвестицій. Яка їх доля?</p> <p>47) НПА щодо спрощення процедур публічного інвестування в області за останні 2 роки</p>
<p>15. Забезпечити якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій</p>	<p>48) НПА (рішення, наказ) щодо оцінювання роботи працівників, які відповідають за публічні інвестиції (чи є критерії оцінки) 49) Приклади залучення зовнішньої експертизи для оцінки проєктів 50) НПА (рішення, наказ) щодо обов'язкового навчання (підвищення кваліфікації) фахівців ОДА технічним навичкам публічного інвестування</p>

ДОДАТОК 4.

Форма самооцінки стейкхолдерів з питань спроможності до ефективного публічного управління

1 Спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОБСР)	2 Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня	3 Стан реалізації спроможності (відповідь на запитання самооцінки із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан)	4 Чи є проблеми? (вказати проблему та причину виникнення)	5 Пропозиції щодо вирішення (вказати рівень вирішення проблеми: державний, регіональний)
1. На Ваш погляд процес та процедури стратегічного планування регіонального розвитку враховують специфіку регіону? Вони забезпечують орієнтованість Стратегії на результати, їх реалістичність, перспективність та узгодження з державними цілями?	1. Чи існують механізми, які забезпечують узгодження загальнонаціональних і регіональних цілей розвитку в обласних інвестиційних планувальних документах (стратегіях, програмах, планах тощо)? 2. Чи оцінюється взаємозв'язок між територіальним аналізом, потребами та запланованими проектами розвитку?			
	3. Чи існують чітке встановлені пріоритети публічного інвестування на національному рівні? А на регіональному рівні?			
	4. Чи існує процедура забезпечення взаємної доповненості інвестицій у тверду та м'яку інфраструктуру?			

Спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОЕСР)	Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня	Стан реалізації спроможності (відповідь на запитання самооцінки із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан)	Чи є проблеми? (вказати проблему та причину виникнення)	Пропозиції щодо можливого вирішення (вказати рівень вирішення проблеми: державний, регіональний)
	5. Чи оцінюють органи влади потенційний внесок публічних інвестицій у підвищення конкурентоспроможності та сталість зростання економіки регіону?			
	6. Чи існують та чи використовуються статистичні та адміністративні показники соціально-економічного розвитку як доказова база в процесі територіального аналізу та планування?			
2. Чи існує механізм координації секторальних (галузевих) політик з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу до розвитку регіону. Чи є він ефективним?	7. Чи приділяється увага потенційній взаємодоповнюваності та можливим конфліктам (неузгодженість фінансування за часом, обсягом, очікуваними результатами) між секторальними (галузевими) інвестиціями?			
	8. Чи існують офіційні або неофіційні механізми для координації між секторами (та відповідними управліннями / агенціями) на регіональному рівні?			
3. Чи існує механізм та практика координації діяльності або партнерства між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування для досягнення економії на масштабі під час реалізації міжмуніципальних і міжрегіональних (міжрайонних) інвестиційних проектів за публічні кошти	9. Чи раніше в регіоні були здійснені міжюрисдикційні (міжмуніципальні) партнерства, що стосуються інвестицій в спільні проекти? Для конкретних секторів чи всіх секторів? Чи були вони успішними?			

	<p>10. Чи державні органи влади запроваджують стимули з метою координації співробітництва та партнерства органів влади, що виходять за межі їх юрисдикцій?</p> <p>11. Чи існують механізми визначення та залучення заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) протягом всього інвестиційного циклу (реалізаціяї стратегії / програми / проекту)? Які категорії заінтересованих сторін (серед бенефіціарів та стейкхолдерів) найбільше / найменше залучені?</p>		
<p>4. Чи залучає влада представників всіх зацікавлених сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до планування, підвищення якості проєктів та підтримки інвестиційного вибору регіону, з метою запобігання ризикам лобіювання інтересів конкретних заінтересованих сторін</p>	<p>12. Чи існує комунікаційна стратегія для зацікавлених сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів)?</p> <p>13. Чи регулярно проводяться консультації із зацікавленими сторонами (бенефіціарами та стейкхолдерами), щоб побачити, чи задоволені вони можливостями залучення та якістю участі?</p>		
	<p>14. Чи мають громадяни доступ до своєчасної інформації протягом всіх етапів інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг, оцінка, прийняття рішення)?</p> <p>15. Чи враховується думка зацікавлених сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) у процесі прийняття рішень? Яким чином?</p>		
<p>5. Чи існує механізм та чи застосовується на практиці ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання інвестиційних проєктів за публічні кошти перед їх затвердження для фінансування?</p>	<p>16. Який відсоток інвестиційних проєктів підлягає попередній оцінці (за галузями)? Що не охоплено?</p>		

Спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОЕСР)	Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня	Стан реалізації спроможності (відповідь на запитання самооцінки із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан)	Чи є проблеми? (вказати проблему та причину виникнення)	Пропозиції щодо можливого вирішення (вказати рівень вирішення проблеми: державний, регіональний)
	17. Чи існують та чи використовує місцева влада затвержені рекомендації, в яких детально описуються методи та стандарти оцінки?			
	18. Чи існує механізм незалежної експертизи (аналізу) оцінок інвестиційних проєктів для забезпечення їх об'єктивності та якості?			
	19. Чи достатньо у представників влади регіонального та місцевого рівня відповідних знань щоб забезпечити належну технічну оцінку складних інвестиційних проєктів? Чи є можливість залучити зовнішніх експертів з навичками оцінки проєктів?			
	20. Чи використовуються результати попередніх оцінок для визначення пріоритетності інвестицій?			
	21. Який відсоток працівників влади регіонального та місцевого рівня має навички оцінювання проєктів? Який відсоток цих працівників займають посади, які використовують свої навички?			
6. Чи ув'язані цілі, завдання та проєкти Стратегії (інших планувальних документів) з багаторічними бюджетами?				

	<p>22. Чи фінансуються інвестиції за рахунок багаторічного середньострокового бюджету? Чи оцінюються (прогнозуються) витрати на експлуатацію та обслуговування в довгостроковій перспективі?</p> <p>23. Чи існує середньострокова рамка планування та бюджетування? Чи інтегрована вона з річним бюджетом?</p> <p>24. Чи регулярно переглядаються та оновлюються багаторічні прогнози публічних інвестицій?</p>	
<p>7. Чи існує в регіоні практика виконання одночасно з традиційними (державний та місцеві бюджети) інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій (кредити, муніципальні позики тощо)? Чи є досвід співпраці з наднаціональними фондами для інвестицій? (Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ, МФК тощо)</p>	<p>25. Яка фінансова ситуація в регіоні? Які існують основні проблеми з наповненням бюджету та ефективного виконання бюджетного та інвестиційного потенціалу?</p> <p>26. Як фінансуються проекти публічного інвестування? Чи використовуються інноваційні механізми публічних інвестицій? Наскільки вони були успішними?</p> <p>27. Чи мають органи влади субнаціонального рівня доступ до інформації, що стосується наднаціональних фондів для інвестицій? (Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ тощо)</p> <p>28. Які проблеми виникають при доступі або використанні різних джерел фінансування?</p>	

Спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОЕСР)	Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня	Стан реалізації спроможності (відповідь на запитання самооцінки із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан)	Чи є проблеми? (вказати проблему та причину виникнення)	Пропозиції щодо можливого вирівнення (вказати рівень вирішення проблеми: державний, регіональний)
8. Чи місцева влада мобілізує фінансові ресурси приватного сектору для реалізації публічних інвестиційних проєктів? Чи є досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства (ДПП)? У яких секторах? Чи виникали проблеми?	29. Чи розглядається залучення коштів приватного сектору як один з альтернативних способів фінансування публічних інвестпроєктів?			
	30. Чи є досвід реалізації проєктів в рамках ДПП? У яких секторах? Чи виникали проблеми під час підготовки та реалізації?			
9. Чи існують дієві механізми та чи забезпечено прозорі, конкурентні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю?	31. Чи існує спеціальний орган (міністерство, агенція, офіси ДПП тощо) з питань ДПП, який може надати технічну допомогу органу влади субнаціонального рівня?			
	32. Який відсоток загальної кількості річних тендерних процедур є конкурентними? Який відсоток проводиться в Інтернеті (електронні закупівлі)? Який відсоток закупівель був предметом скарг (оскарження)?			
	33. Який відсоток (орієнтовно) від загальної кількості річних контрактів припадає на МСП?			
	34. Який відсоток (орієнтовно) персоналу, який бере участь у заходах, має відповідну підготовку?			
	35. Чи надаються офіційні інструкції (роз'яснення) щодо процедур закупівель персоналу, який бере участь у заходах?			

	<p>36. Чи існує спеціалізований підрозділ із закупівель, що може надавати підтримку органам врядування субнаціонального (місцевого) рівня?</p>		
<p>10. Чи існує система показників оцінювання результативності впровадження інвестиційних проєктів як інструмент моніторингу реалізації публічних інвестицій? Якщо так, то чи сприяє система моніторингу вчасному та достовірному звітуванню про видатки на реалізацію проєктів за публічні кошти та результати діяльності?</p>	<p>37. Чи існує система показників оцінки результативності реалізації стратегій/програм/проєктів в регіоні як інструмент моніторингу реалізації публічного інвестування?</p>		
	<p>38. Чи сприяють системи моніторингу вчасному та достовірному звітуванню про бюджетні видатки на реалізацію інвестиційних проєктів за публічні кошти та результати діяльності органів публічної влади?</p>		
	<p>39. Чи система індикаторів включає показники продуктів та результатів стратегій/програм/інвестиційних проєктів?</p>		
	<p>40. Яка частина показників прив'язана до вимірюваних цілей стратегій/програм/проєктів.</p>		
<p>11. Чи існує порядок та чи здійснюється на регулярній основі оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post) під час та після завершення реалізації інвестиційних проєктів або програм?</p>	<p>41. Чи здійснюється «ex-post» оцінка результативності інвестиційних проєктів?</p>		
	<p>42. Яка частка (орієнтовно) публічних інвестиційних витрат підлягає подальшій (ex-post) оцінці (за галузями)?</p>		

Спроможності до ефективного публічного інвестування (відповідно до ОЕСР)	Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня	Стан реалізації спроможності (відповідь на запитання самооцінки із зазначенням відповідних документів, які підтверджують вказаний стан)	Чи є проблеми? (вказати проблему та причину виникнення)	Пропозиції щодо можливого вирішення (вказати рівень вирішення проблеми: державний, регіональний)
12. Чи береться до уваги інформація моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень з питань публічних інвестицій (під час формування бюджету на відповідний рік, розроблення стратегій, програм, проєктів)?	43. Чи існують чіткі нормативні документи, що детально описують стандарти (ex-post) оцінювання реалізації інвестпроектів за публічні кошти? 44. Чи існує стратегія розповсюдження інформації про моніторинг та оцінку, як для 1) публічної звітності, так і для 2) внутрішнього використання в органах місцевої влади?			
13. Чи здійснюється моніторинг та управління ризиками для забезпечення добросовісності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу (від проєктної ідеї до завершального етапу)	45. Чи узгоджується термін підготовки місцевих бюджетів з наявністю звітних даних моніторингу та оцінки? 46. Чи розробники політики використовують (беруть до уваги) інформацію про ефективність попередніх періодів інвестування під час прийняття управлінських рішень рішення? 47. Чи існує система стягнень чи винагород для уповноважених осіб з питань публічного інвестування в залежності від досягнення цілей? 48. Чи дані моніторингу та оцінки доступні своєчасно та у використаному форматі для осіб, які приймають рішення? 49. Чи існують процеси ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення)?			

				50. Чи вживаються заходи для вирішення потенційного конфлікту інтересів під час публічного інвестування?				
				51. Чи існують засоби захисту інформаторів щодо недобросовісності (корупційних ризиків) осіб, які приймають управлінські рішення?				
				52. Чи впливає оцінка ризику для реалізації інвестиційного проекту на механізми відбору та управління проектами?				
				53. Чи мають органи влади субнаціонального рівня доступ до участі в механізмах координації узгодженості регуляторних актів на різних рівнях влади?				
				54. Чи використовується аналіз регуляторного впливу в процесі публічного інвестування ?				
				55. Чи є публічні консультації у зв'язку з підготовкою нових регламентів достатньої тривалості, доступними та цілеспрямованими?				
				56. Чи розглядаються альтернативи регулюванню?				
				57. Чи були вкладені зусилля щодо скорочення норм регулювання чи спрощення адміністративних процедур протягом останніх кількох років?				
				58. Чи використовуються інструменти електронного урядування для спрощення адміністративних процедур для публічних інвестиційних проектів?				
				14. Чи існує та чи впроваджено механізм визначення регуляторного впливу актів законодавства на процес публічного інвестування та чи передбачені попередні консультації, узгодженість цього процесу на всіх рівнях врядування				

<p>15. Чи здійснюється внутрішня та зовнішня технічна та управлінська експертиза проєктів під час планування та здійснення публічних інвестицій? Чи є вона якісною та доступною для органів місцевої влади? Чи достатній рівень кваліфікації та знань державних службовців з питань проєктного управління? Чи є можливість залучати зовнішніх експертів?</p>	<p>59. Який відсоток (орієнтовно) працівників працює над завданнями державних інвестицій (на умовах повної зайнятості)? Який відсоток з них пройшов офіційну підготовку у відповідній галузі, наприклад, попередня оцінка (ex-ante)?</p>		
	<p>60. Чи існує формальний процес навчання персоналу технічним навичкам публічних інвестицій? Якими є показники використання набутих навичок?</p>		
	<p>61. Чи доступні спеціалісти/нові працівники, які пройшли навчання в університетських програмах, пов'язане з публічними інвестиціями (наприклад, містобудування, регіональна політика, державна політика, економіка тощо) для прийняття на роботу в орган влади субнаціонального рівня (ОДА, РДА, місцеві ради)?</p>		
	<p>62. Чи регулярно контролюється та оцінюється діяльність органів влади / департаментів / підрозділів, що займаються галузевими та регіональними публічними інвестиціями? Чи застосовуються винагороди та стягнення за результатами оцінки?</p>		
	<p>63. Чи регулярно оцінюється ефективність державних службовців, які займаються публічними інвестиційними проєктами?</p>		
	<p>64. Чи доступна зовнішня технічна допомога (наприклад, для планування, попередньої оцінки, подальшої оцінки) – наприклад, через агенції регіонального розвитку, університети, аналітичні центри чи незалежних консультантів?</p>		

Використані джерела: Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), «Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-Level Governance Context», OECD Regional Development Working Papers, No. 2013/04, OECD Publishing, doi: 10.1787/5k492c1v5mq-en; Dabla-Norris, E. et al. (2011), «Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency», IMF Working Paper, No. 11/37, International Monetary Fund, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf; Millo, S. (2007), «Can Administrative Capacity Explain Differences in Implantation Performances?», Regional Studies, Vol. 41, No. 4; Rajaram, A. et al. (2010), «Framework for Reviewing Public Investment Efficiency», World Bank Policy Working Paper, No. 5 397, World Bank, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/ser/viet/ WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/09/000158349_20100809092806/Rendered/PDF/WPS5397.pdf and OECD (2012), «Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement», OECD, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

Пояснення щодо заповнення форми самооцінки стейкхолдерів

Група радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках проєкту SURGe «Супровід урядових реформ в Україні», який фінансується Урядом Канади і впроваджується консалтинговою компанією Alinea International, проводить у співпраці з Міністерством розвитку громад і територій України та Черкаською обласною державною адміністрацією опитування з метою визначення стану та оцінки потреб у сфері публічного інвестування у Вашому регіоні.

Мета – за результатами опитування буде розроблено рекомендації та конкретний план дій щодо вдосконалення планування і реалізації інвестиційних проєктів за публічні кошти з урахуванням потреб та особливостей територіальних громад, а також їх моніторингу та оцінки.

Просимо надати максимально об'єктивні, неупереджені відповіді на поставлені питання. Ми гарантуємо конфіденційність наданої Вами інформації!

ОСНОВНІ ВИЗНАЧЕННЯ

- Інтерв'ю** – це метод збору інформації (опитування) через постановку запитань респонденту з питань ефективності публічних інвестицій. Відповідь на запитання є вільною, респондент висловлює власну думку щодо окремих аспектів з тематики інтерв'ю. Тривалість інтерв'ю – до 1 год. Форма інтерв'ю – он-лайн (скайп- або ZOOM-конференція) або особистісне оф-лайн інтерв'ю
- Публічні інвестиції** – це ті капіталовкладення, які здійснюються суб'єктами владних повноважень – органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на це суб'єктами за рахунок публічних коштів.
- Публічні кошти** – кошти державного та місцевого бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.
- Бенефіціари** – жінки, чоловіки, їх групи/підгрупи, які представляють інтереси всіх верств населення області, та які є основними вигодонабувачами від реалізації стратегії/програми/проєкту, ЗОКРЕМА:
 - Молодь (віком 18-29 років).
 - Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років).
 - Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу.
 - Пенсіонери (непрацюючі особи).
 - Жінки, які проживають у сільській місцевості.
 - Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу.
 - Люди з інвалідністю.

8. Внутрішньо переміщені особи.
9. Мешканці прикордонних з РФ територій (для Чернігівської обл.).
10. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація.
11. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи.
12. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах.

5. Стейкхолдери – представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, бізнесу, які можуть впливати на процес та мають інтерес щодо формування та реалізації стратегії/ програми/проєкту, ЗОКРЕМА:

1. Обласна державна адміністрація та РДА.
2. Обласна рада.
3. Інші органи місцевого самоврядування (ОТГ).
4. Територіальні органи ЦОВВ.
5. Асоціації органів місцевого самоврядування.
6. Сектор безпеки й оборони (для Чернігівської області).
7. Народні депутати України.
8. Агенції регіонального / місцевого розвитку.
9. Організації громадянського суспільства.
10. Навчальні заклади та дослідницькі інституції.
11. ЗМІ, журналісти.
12. Релігійні організації.
13. Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників).
14. Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств.
15. Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників).
16. Бізнес асоціації.
17. Організації та інституції з розвитку бізнесу.

6. Попереднє (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій (Ex-ante evaluation) – це оцінювання, що проводять до початку впровадження певної політики, програми чи проєкту.

7. Система показників моніторингу та оцінювання.

(Моніторинг – це регулярний процес збору і аналізу інформації для відслідковування стану реалізації програми / проєкту і перевірки відповідності дотримання плану виконання та визначених завдань.

Оцінювання – це визначення змін за результатами реалізації програми / проєкту задля того, аби зрозуміти, чи були досягнуті заплановані результати та наскільки результативними, ефективними і сталими є ці зміни).

8. **Оцінювання EX-POST / посточинювання (Ex-post evaluation)** – це різновид оцінювання, що проводиться через певний період (кілька років) після завершення реалізації політики/ програми/ проєкту.
9. **Доброчесність** – це дотримання встановлених у суспільстві законодавством правил та етичних принципів, якими мають керуватися всі громадяни, сповідування принципів порядності, справедливості та гуманності.
10. **Недоброчесність (на відміну від доброчесності (чесність, моральність, добропорядність))** – одна з форм можливих корупційних ризиків діяльності державних службовців).

ПОЯСНЕННЯ ЩОДО НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

1. У стовпці 1 «Спроможності до ефективного публічного інвестування» наведені назви головних спроможностей органів влади субнаціонального рівня до ефективного інвестування відповідно до «Рекомендацій щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування» (Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government), ухвалених Радою ОЕСР 12 березня 2014 року. У 2018 році Україна приєдналася до зазначених Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування та взяла на себе зобов'язання впроваджувати ці рекомендації на практиці (розпорядження КМУ від 7 листопада 2018 р. № 829-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2018-%D1%80#Text>)
2. Стовпець 2 «Питання самооцінки для органів виконавчої влади та органів самоврядування субнаціонального рівня «містить уточнювальні запитання, за допомогою яких можна дати більш розгорнуту відповідь на питання, які наведені в стовпці 1. Відповіді на зазначені запитання необхідно надавати виходячи з власного досвіду та реальної практики застосування принципів ефективного публічного інвестування в органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, іншій організації/установі, який ви представляєте.
3. У відповідних рядках стовпця 3 «Стан реалізації спроможності» має міститися відповідь на запитання самооцінки стовпця 2 із зазначеним реальним стану справ та відповідних документів, які підтверджують вказане становище у сфері публічного інвестування у вашому регіоні. Наприклад, відповідь «Так» або «Ні» на будь-яке запитання потребує обґрунтування з коротким описом існуючих процедур та наведенням нормативних актів (постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, інших рішень), на основі яких ґрунтуються процедури та дії представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, та які є підтверджуючими документами, за допомогою яких можна визначити реальний рівень спроможності щодо ефективного публічного інвестування на субнаціональному рівні врядування.
4. У стовпці 4 «Чи є проблеми?» необхідно вказати основні проблеми, з якими ви стикаєтеся в практиці публічного інвестування, які негативно впливають на його ефективність та причину виникнення зазначених проблем (наприклад, недосконале законодавство в певній сфері, відсутність процедур, відсутність кваліфікованих кадрів, брак сучасних знань у працівників тощо).
5. У стовпці 5 «Пропозиції щодо можливого вирішення» необхідно навести ваше бачення щодо можливих шляхів вирішення встановлених у стовпці 4 проблем та вказати рівень вирішення проблеми: державний (необхідність прийняття/внесення змін до законів, врегулювання питання на урядовому рівні) або регіональний (нормативні акти та процедури обласного або місцевого рівня відповідно до повноважень).

ДОДАТОК 5

Форма аналізу стейкхолдерів для підготовки карти стейкхолдерів області

РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

№	Стейкхолдер (ПІБ, назва організації, установи)	Категорія (за групами стейкхолдерів, наприклад, МОВВ, ОМС, НУО тощо)	Чому є стейкхолдером (коротке обґрунтування)	Вплив (від 1 до 5 балів в порядку збільшення впливу)	Інтерес (від 1 до 5 в порядку збільшення впливу)	Сума балів	Ступінь залученості до процесу підготовки стратегії (від 1 до 5 в порядку збільшення впливу)	Позиція (союзник, нейтральний, опонент)
1.								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
7.								
8.								
9.								
10.								
11.								
...								

АНКЕТА ОПИТУВАННЯ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Розділ 1 з 18

ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ У РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Група радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках Проєкту SURGe «Супровід урядових реформ в Україні», який фінансується Урядом Канади і впроваджується консалтинговою компанією Alinea International, проводить у співпраці з Міністерством розвитку громад і територій України та Черкаською обласною державною адміністрацією опитування з метою визначення стану та оцінки потреб у сфері публічного інвестування у Вашому регіоні.

Публічні інвестиції – це ті капіталовкладення, які здійснюються суб'єктами владних повноважень – органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на це суб'єктами за рахунок публічних коштів.

Публічні кошти – кошти державного та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

За результатами опитування буде розроблено рекомендації та конкретний план дій щодо вдосконалення планування і реалізації інвестиційних проєктів за публічні кошти з урахуванням потреб та особливостей територіальних громад, а також їх моніторингу та оцінки. ДЛЯ НАС ВАЖЛИВА ВАША ДУМКА!

Просимо надати максимально об'єктивні, неупереджені відповіді на поставлені нижче питання. Ми гарантуємо конфіденційність наданої Вами інформації!

Заздалегідь Вам вдячні.

Розділ 2 з 18

СТЕЙКХОЛДЕРИ

Будь ласка, оберіть категорію, до якої Ви належите, та клікніть «Далі», щоб перейти до відповідей на питання. Якщо у Вас під час заповнення анкети виникне необхідність повернутися до попередніх питань, клікніть «Назад».

Оберіть категорію:

- Обласна державна адміністрація та РДА
- Обласна рада
- Органи місцевого самоврядування
- Територіальні органи ЦОБВ
- Асоціації органів місцевого самоврядування
- Народні депутати України
- Агенції регіонального / місцевого розвитку
- Організації громадянського суспільства
- Навчальні та дослідницькі інституції

- ЗМІ, журналісти
- Релігійні організації
- Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
- Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
- Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
- Бізнес асоціації
- Організації та інституції з розвитку бізнесу

Зазначте Ваш вік (років)

- 18-24
- 25-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60 і більше

Стать

- Жінка
- Чоловік

Розділ 3 з 18

ОЦІНКА ІНВЕСТУВАННЯ В ОБЛАСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Звертаємо Вашу увагу, що для обрахунку значень побудовано п'ятизначну оціночну шкалу (від найнижчого ступеня до найвищого), де «1» умовно означає найменший ступінь або заперечення («ні»), а «5» – найвищий ступінь, або ствердження («так»). Інші цифри, які включає дана шкала, можуть означати: 2 – «скоріше ні, ніж так», 3 – «десь посередині», 4 – «скоріше так, ніж ні», або ж подібні варіанти. Цифра «0» не включається в оціночну шкалу і означає «не знаю»

Чи достатнім, на Вашу думку, є обсяг інвестицій (за рахунок публічних та приватних коштів) в соціально-економічний розвиток Вашої області за останні п'ять років? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, зовсім недостатній», а 5 – «Так, повністю задовольняє потреби в розвитку» («0» означає «не знаю»).

Ні, зовсім недостатній 0 1 2 3 4 5 Так, повністю задовольняє потреби в розвитку

Фінансування з яких джерел, на Вашу думку, впродовж останніх років має найбільш суттєвий вплив на розвиток Вашого регіону? Оцініть, будь ласка, кожен позицію за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменший», а 5 – «Найбільший» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Кошти державного бюджету
2. Кошти місцевого бюджету
3. Власні кошти підприємств і організацій регіону
4. Кредити банків та інші позики
5. Іноземні інвестиції
6. Кошти населення (на будівництво житла)
7. Інші джерела фінансування

Коментар

Фінансування з яких джерел, на Вашу думку, може збільшитися у найближчі 3-4 роки? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не збільшиться», а 5 – «Збільшиться» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Кошти державного бюджету
2. Кошти місцевого бюджету
3. Власні кошти підприємств і організацій
4. Кредити банків та інші позики
5. Іноземні інвестиції
6. Кошти населення (на будівництво житла)
7. Інші джерела фінансування

Коментар

Наскільки достатніми, на Вашу думку, є обсяги публічних інвестицій (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) для вирішення завдань соціального-економічного розвитку області на даний час? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім недостатні 0 1 2 3 4 5 Цілком достатні

В якій мірі, на Вашу думку, публічне інвестування (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) створює кращу якість життя людей Вашого регіону? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не створює 0 1 2 3 4 5 Повністю створює

В якій мірі, на Вашу думку, публічне інвестування (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) поліпшує умови для ведення бізнесу й інвестування в регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не поліпшує 0 1 2 3 4 5 Поліпшує

Розділ 4 з 18

■ Реалістичність та релевантність стратегічного планування

Чи встановлює, на Вашу думку, регіональна стратегія розвитку області пріоритети для публічних інвестиційних рішень для Вашого регіону? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Немає координації», а 5 – «Є координація» («0» означає «не знаю»).

Не встановлює 0 1 2 3 4 5 Встановлює

Чи є, на Вашу думку, регіональна стратегія розвитку області на 2021-2027 роки реалістичною, враховує особливості регіону, орієнтована на результати, спрямована у майбутнє, враховує інтереси різних груп населення та узгоджується з державними цілями? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховує», а 5 – «Враховує» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Державні і регіональні цілі у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року (ДСРР-2027) та регіональній стратегії розвитку області узгоджені
2. Пріоритети публічного інвестування на державному рівні узгоджуються з потребами регіону
3. Пріоритети публічного інвестування визначено на регіональному рівні та відображено у регіональній стратегії розвитку області
4. Технічні завдання на проекти у Плані заходів щодо реалізації регіональної стратегії розвитку області відповідають потребам розвитку регіону
5. Передбачено публічні інвестиції у тверду (дороги, комунікації, об'єкти соціаль-

ної сфери тощо) та м'яку (розвиток людського капіталу, розвиток підприємництва, інновації і т.п.) інфраструктуру, вони є взаємно доповнюючими

6. Розробники стратегії здійснюють попередню оцінку майбутнього внеску публічних інвестицій у соціально-економічний розвиток регіону
7. В процесі територіального аналізу та планування використовуються дані (статистичні та адміністративні) як доказова база
8. Регіональна стратегія розвитку враховує інтереси різних груп населення
9. Інше

Коментар

Розділ 5 з 18

■ Координація публічних інвестицій на центральному та регіональному рівні

Чи існує, на Вашу думку, координація публічних інвестицій між центром (Уряд, Мінрегіон, інші ЦОВВ) та регіонами? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Немає координації», а 5 – «Є координація» («0» означає «не знаю»).

Немає координації 0 1 2 3 4 5 Є координація

Якими є, на Вашу думку, основні проблеми щодо узгодження публічних інвестицій між центральними органами виконавчої влади (галузевими міністерствами) та регіонами? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменші або відсутні», а 5 – «Найбільші проблеми» (а «0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Відсутність взаємодії, необхідної для координації між центральним та регіональним рівнями
2. Відсутність розуміння центральним рівнем існуючих регіональних потреб у проєктах регіонального розвитку
 - 2.1. Надмірні вимоги: Співфінансування (обов'язкове й значне)
 - 2.2. Надмірні вимоги: Терміни на підготовку (надто короткі)
 - 2.3. Надмірні вимоги: Аплікаційні форми (надто складні)
3. Відсутність інформації у органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування про інвестиційні пріоритети і можливості центрального рівня
4. Існують нормативні та адміністративні перешкоди, які заважають координації публічних інвестицій
5. Не підтримується і не стимулюється міжрегіональна і міжмуніципальна співпраця
6. Не підтримуються законодавчо проєкти спрямовані на якість людського капіталу («м'які» проєкти)
7. Інші

Коментар

У яких сферах, на Вашу думку, існують проблеми узгодження публічних інвестицій з регіонами? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Проблеми відсутні», а 5 – «Значні проблеми» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Транспортна інфраструктура
2. Освіта і наука (в т.ч. інновації)
3. Охорона здоров'я
4. Соціальна сфера
5. Молодь та спорт
6. Внутрішньо переміщені особи
7. Захист довкілля. Природні ресурси
8. Культура та інформаційна політика

9. Проекти регіонального розвитку (ДФРР)

10. Інші

Коментар

Які, на Вашу думку, основні проблеми щодо узгодження публічних інвестицій між обласною владою та територіальними громадами мають місце? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменші або відсутні», а 5 – «Найбільші» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Координація між обласною і територіальними громадами щодо планування / розробки інвестиційних проєктів
 2. Розуміння обласним рівнем існуючих потреб у проєктах на місцевому рівні
 - 2.1. Надмірні вимоги: Співфінансування (обов'язкове й значне)
 - 2.2. Надмірні вимоги: Терміни на підготовку (надто короткі)
 - 2.3. Надмірні вимоги: Аплікаційні форми (дуже складні)
 3. Відсутність інформації на місцевому рівні про інвестиційні пріоритети центрального і регіонального рівня
 4. Незалученість ІГС, громадян та компаній приватного сектору при плануванні публічних інвестицій
 5. Існують нормативні та адміністративні перешкоди, які заважають координації публічних інвестицій
 6. Не підтримується і не стимулюється міжмуниципальна співпраця (проєкти співробітництва)
 7. Не підтримуються «м'які проєкти» (спрямовані на якість людського капіталу, розвиток підприємництва, впровадження інновацій тощо)
 8. Інші
- Коментар

Розділ 6 з 18

Залучення заінтересованих сторін

Який, на Вашу думку, рівень залучення представників заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до стратегічного та інвестиційного планування з метою підвищення якості та ефективності публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, не залучені», а 5 – «Так, залучені» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

Бенефіціари (жінки, чоловіки, їх групи/підгрупи, які представляють інтереси всіх верств населення області)

Стейкхолдери (представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, бізнесу)

Чи було Вам відомо про початок розроблення регіональної стратегії розвитку?

- Так
- Ні

Чи були Ви залучені до її розроблення?

- Так
- Ні

Чи було Вам відомо про підготовку Плану заходів з її реалізації та можливість подання пропозицій (технічного завдання на проєкти)?

- Так
- Ні

Чи подавали Ви пропозицію/пропозиції до Плану заходів?

- Так, вони були прийняті
- Так, але вони були відхилені
- Ні

Які, на Вашу думку, категорії бенефіціарів залучені протягом всього інвестиційного циклу (розроблення / реалізація стратегії, програм, проєктів)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Залучені найменше», а 5 – «Залучені найбільше» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Молодь (віком 18-29 років)
2. Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
3. Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
4. Пенсіонери (непрацюючі особи)
5. Жінки, які проживають у сільській місцевості
6. Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу
7. Люди з інвалідністю
8. Внутрішньо переміщені особи
9. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
10. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
11. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах
12. Інші

Коментар

Які, на Вашу думку, категорії стейкхолдерів залучені протягом всього інвестиційного циклу (розроблення / реалізація стратегії, програм, проєктів)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Залучені найменше», а 5 – «Залучені найбільше» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Обласна державна адміністрація та РДА
2. Обласна рада
3. Інші органи місцевого самоврядування (ради територіальних громад)
4. Територіальні органи ЦОВВ
5. Асоціації органів місцевого самоврядування
6. Народні депутати України
7. Агенції регіонального / місцевого розвитку
8. Організації громадянського суспільства
9. Навчальні заклади та дослідницькі інституції
10. ЗМІ, журналісти
11. Релігійні організації
12. Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
13. Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
14. Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
15. Бізнес асоціації
16. Організації та інституції з розвитку бізнесу
17. Інші

Коментар

Якою мірою, на Вашу думку, враховується думка бенефіціарів у процесі прийняття управлінських рішень? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 озна-

чає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Молодь (віком 18-29 років)
2. Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
3. Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
4. Пенсіонери (непрацюючі особи)
5. Жінки, які проживають у сільській місцевості
6. Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу
7. Люди з інвалідністю
8. Внутрішньо переміщені особи
9. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
10. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
11. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах
12. Інші

Коментар

Якою мірою, на Вашу думку, враховується думка стейкхолдерів у процесі прийняття управлінських рішень? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Обласна державна адміністрація та РДА
2. Обласна рада
3. Інші органи місцевого самоврядування (ради територіальних громад)
4. Територіальні органи ЦОБВ
5. Асоціації органів місцевого самоврядування
6. Народні депутати України
7. Агенції регіонального / місцевого розвитку
8. Організації громадянського суспільства
9. Навчальні заклади та дослідницькі інституції
10. ЗМІ, журналісти
11. Релігійні організації
12. Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
13. Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
14. Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
15. Бізнес асоціації
16. Організації та інституції з розвитку бізнесу
17. Інші

Коментар

Чи відбувається, на Вашу думку, належна комунікація між ОДА та заінтересованими сторонами (бенефіціарами і стейкхолдерами)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, комунікація відсутня», а 5 – «Так, наявна комунікація» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

Із бенефіціарами

Зі стейкхолдерами

Чи регулярно, на Вашу думку, проводяться консультації із заінтересованими сторонами (бенефіціарами та стейкхолдерами), щоб побачити чи задоволені вони можливостями та якістю залучення? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, практично не проводяться», а 5 – «Так, проводяться регулярно» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

Із бенефіціарами

Зі стейкхолдерами

Чи мають, на Вашу думку, громадяни своєчасний доступ до інформації щодо розроблення стратегії, програм, проєктів?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Чи мають, на Вашу думку, громадяни своєчасний доступ до інформації щодо реалізації стратегії, програм, проєктів (від початку до завершення)?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Розділ 7 з 18

Попереднє (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій

Оцінювання EX-ANTE (Ex-ante evaluation) – це оцінювання, що проводять до початку впровадження певної політики, програми чи проєкту.

Чи здійснюється, на Вашу думку, ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання (аналіз вигід і витрат, аналіз впливів, попереднє ТЕО) публічних інвестицій в регіоні?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо так, то чим, на Вашу думку, здебільшого керуються місцеві органи влади у визначенні пріоритетності рішень щодо публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не використовується», а 5 – «Використовується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Офіційними посібниками (зокрема ЦОВВ), в яких детально розписана методологія
2. Методиками і рекомендаціями міжнародних інституцій
3. Внутрішньою експертизою (наприклад, робочою групою з фахівців різних підрозділів)
4. Зовнішньою експертизою
5. Розрахунками, висновками розробника програми / проєкту
6. Інші

Коментар

Які методи, на Вашу думку, застосовуються при попередньому оцінюванні публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не використовується», а 5 – «Використовується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Комплексний аналіз вигід і витрат (відповідно до методики)
2. Здійснюється аналіз економічної ефективності
3. Здійснюється аналіз бюджетної ефективності
4. Здійснюється технічний аналіз можливості реалізації
5. Оцінюється екологічний вплив
6. Оцінюється дотримання гендерної рівності
7. Оцінюється соціальна ефективність
8. Інші

Коментар

Які сфери діяльності, на Вашу думку, були найбільш пріоритетними для публічних інвестицій у Вашому регіоні? Виберіть будь ласка, п'ять найважливіших на Ваш погляд

- ЖКГ
- Транспортна інфраструктура
- Освіта
- Охорона здоров'я
- Культура, спадщина
- Промисловість
- Довкілля (в т.ч. адаптація до змін клімату)
- Громадський транспорт
- Розвиток малого та середнього бізнесу
- Розвиток зв'язку, ІТ-технологій, інновацій
- М'які проекти з розвитку людського капіталу
- Сільське господарство
- Інше...

Які сфери діяльності, на Вашу думку, повинні бути найбільш пріоритетними для публічних інвестицій у Вашому регіоні у наступні роки? Виберіть будь ласка, п'ять найважливіших на Ваш погляд.

- ЖКГ
- Транспортна інфраструктура
- Освіта
- Охорона здоров'я
- Культура, спадщина
- Промисловість
- Довкілля (в т.ч. адаптація до змін клімату)
- Громадський транспорт
- Розвиток малого та середнього бізнесу
- Розвиток зв'язку, ІТ-технологій, інновацій
- М'які проекти з розвитку людського капіталу
- Сільське господарство
- Інше...

Якби Ви мали можливість запропонувати для реалізації у Вашому регіоні інвестиційні проекти за публічні кошти, то які три пропозиції (ідеї проектів) Ви б подали?

Як на Вашу думку, чи береться до уваги, при плануванні публічних інвестицій репутаційна складова та можлива електоральна підтримка влади / народних депутатів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім не береться», а 5 – «Завжди враховується» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не береться 0 1 2 3 4 5 Завжди враховується

Що, на Вашу думку, є переважаючим фактором при плануванні публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Реальні потреби громад
2. Результати попереднього оцінювання
3. Настанови (вказівки) органів влади вищого рівня та/або народних депутатів
4. Електоральна підтримка
5. Інші

Коментар

Чи мають, на Вашу думку, працівники влади обласного рівня достатні навички і використовують їх для оцінювання проєктів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Недостатні і не використовуються», а 5 – «Достатні і використовуються» («0» означає «не знаю»).

Недостатні і не використовуються 0 1 2 3 4 5 Достатні і використовуються

Розділ 8 з 18

Взаємозв'язок стратегічного і бюджетного планування

Наскільки, на Вашу думку, стратегічне планування узгоджується з бюджетним плануванням / бюджетуванням? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім не узгоджується», а 5 – «Повністю узгоджується» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не узгоджується 0 1 2 3 4 5 Повністю узгоджується

Чи враховуються, на Вашу думку, середньострокові (трирічні) потреби у публічних інвестиціях під час бюджетного планування / бюджетування? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім не враховуються», а 5 – «Повністю враховуються» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не враховуються 0 1 2 3 4 5 Повністю враховуються

Розділ 9 з 18

Традиційні та інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій

Які, на Вашу думку, основні джерела / механізми фінансування публічних інвестицій у Вашому регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменша частка», а 5 – «Найбільша частка» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Обласний бюджет
2. Бюджети територіальних громад
3. Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) та інші бюджетні програми Мінрегіону (державний бюджет)
4. Державні бюджетні програми ЦОВВ (державний бюджет)
5. Позики у комерційних банках
6. Кредити міжнародних фінансових організацій
7. Гранти міжнародних організацій
8. Кошти / доходи комунальних підприємств
9. Інші

Коментар

Як, на Вашу думку, розподіляються трансферти / гранти на публічні інвестиції з центрального рівня в регіони? Виберіть не більше 3-х варіантів відповідей

- Згідно законодавчо встановленої формули
- Згідно формули, яка передбачає узгодження з регіоном
- Індивідуально, в залежності від особливостей проєкта (програми)
- Шляхом двосторонніх переговорів (між ЦОВВ та регіоном)
- Інше...

Чи використовуються, на Вашу думку, в практиці публічного інвестування в регіоні такі доступні механізми / джерела фінансування? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не використовуються», а 5 – «Використовуються» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Програми та гранти міжнародних фінансових організацій (ЄБРР, ЄІБ, Світовий банк, МФК тощо)
2. Муніципальні запозичення (облігації)
3. Придбання акцій (внески у статутний капітал підприємств)
4. Державно-приватне партнерство (ДПП)
5. Приватизація
6. Проєкти співробітництва територіальних громад
7. Залучення коштів громадян (самоорганізація, меценатство, благодійність, створення ендавмент фондів) для публічних потреб
8. Залучення коштів бізнесу для публічних потреб (соціальне підприємництво)
9. Інші

Коментар

Які, на Вашу думку, основні обмеження для фінансування публічних інвестицій у Вашому регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Обмеження відсутні», а 5 – «Обмеження наявні» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Складний доступ до запозичень, кредитів
2. Скорочення фінансування з державного бюджету
3. Зниження надходжень до обласного бюджету та бюджетів територіальних громад
4. Низька обізнаність щодо інноваційних механізмів фінансування публічних інвестицій, у т.ч. програм МФО
5. Відсутність досвіду у сфері державно-приватного партнерства
6. Скорочення ділової активності внаслідок пандемії Covid-19
7. Низька інституційна спроможність на обласному рівні у сфері проєктної діяльності
8. Низька інституційна спроможність на місцевому рівні у сфері проєктної діяльності
9. Інші

Коментар

Розділ 10 з 18

Роль приватного сектору в розробленні та реалізації публічних інвестиційних проєктів

Чи розглядається, на Вашу думку, можливість залучення приватного сектору як засіб фінансування / реалізації публічних інвестиційних проєктів на основі державно-приватного партнерства (ДПП) у Вашому регіоні?

- Так
- Ні

- Важко відповісти
- Не знаю

В яких сферах діяльності, на Вашу думку, є доцільним реалізація проєктів державно-приватного партнерства (ДПП)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не доцільно», а 5 – «Необхідно» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. ЖКГ
 2. Освіта
 3. Охорона здоров'я
 4. Соціально-культурна сфера
 5. Управління (переробка) ТПВ
 6. Громадський транспорт
 7. Міський розвиток (парки, сквери, дозвілля)
 8. Паркування
 9. Сфера послуг (громадські пральні, лазні тощо)
 10. Спорт
 11. Інші
- Коментар

Якби Ви мали можливість запропонувати для реалізації у Вашому регіоні / Вашій громаді проєкти ДПП, то які три пропозиції (ідеї проєктів) Ви б подали?

Розділ 11 з 18

■ Публічні закупівлі, прозорість та доброчесність

Чи є, на Вашу думку, процедури публічних закупівель у сфері публічного інвестування загальнодоступними і конкурентними? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Взагалі не доступні», а 5 – «Повністю доступні» («0» означає «не знаю»).

Взагалі не доступні 0 1 2 3 4 5 Повністю доступні

Які механізми, на Вашу думку, використовуються в практиці публічних закупівель у Вашому регіоні, щоб зробити процедури більш відкритими, рівними і загальнодоступними?

- Оголошення про тендери публікуються на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі
- Інформація про результати тендерів публікуються на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі
- Інше...

Чи мають, на Вашу думку, суб'єкти господарювання / постачальники однакові можливості та рівний доступ до інформації щодо державних замовлень та участі в публічних закупівлях? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, мають обмежений доступ», а 5 – «Так, мають рівні можливості» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Великий бізнес
2. Середній бізнес
3. Малий бізнес
4. Мікропідприємства та ФОПи
5. Комунальні підприємства

6. Державні підприємства

7. Інші

Коментар

Чи достатньо, на Вашу думку, компетенцій у працівників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади обласного рівня для проведення закупівель за публічні кошти? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не достатньо», а 5 – «Достатньо» («0» означає «не знаю»).

Не достатньо 0 1 2 3 4 5 Достатньо

Які, на Вашу думку, основні проблеми управління публічними закупівлями у Вашому регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Проблеми відсутні», а 5 – «Наявні проблеми» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Надмірні адміністративні процедури
2. Низька інституційна спроможність, брак кваліфікації та компетенції у персоналу, який займається закупівлями
3. Брак часу на управління публічними закупівлями
4. Встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному / місцевому рівні
5. Інші

Коментар

Яким чином, на Вашу думку, можна поліпшити процедури публічних закупівель? Позначте, будь ласка, всі можливі, на Ваш погляд, варіанти

- Процедури закупівель досконалі і не вимагають якихось втручань
- Забезпечити методичний супровід регіонів щодо закупівель
- Навчання та підвищення кваліфікації фахівців питань державних закупівель
- Удосконалення систем контролю закупівель на регіональному рівні
- Спрощення певних правил закупівель
- Інше...

Розділ 12 з 18

Система показників моніторингу

Моніторинг – це регулярний процес збору і аналізу інформації для відслідковування стану реалізації програми / проєкту і перевірки відповідності дотримання плану виконання та визначених завдань.

Оцінювання – це визначення змін за результатами реалізації програми / проєкту задля того, аби зрозуміти, чи були досягнуті заплановані результати та наскільки результативними, ефективними і сталими є ці зміни.

Чи проводиться, на Вашу думку, у Вашому регіоні моніторинг та оцінювання публічних інвестиційних проєктів?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо «так», то чи містить система моніторингу такі групи показників? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не використовуються», а 5 – «Використовуються» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Результативність (створення відповідних продуктів/послуг, досягнення очікуваних результатів (середньо- та довгострокових)
 2. Ефективність (співвідношення витрат та результату: досягнення показників у встановлені терміни, використання людських, матеріальних ресурсів та бюджетних коштів)
 3. Сталість (спроможність підтримувати досягнуті результати з урахуванням політичного, бюджетного, економічного, демографічного, соціального, технологічного факторів)
 4. Вплив на економічний розвиток (зростання економіки, розвиток бізнесу)
 5. Вплив на соціальний розвиток (якість життя)
 6. Інші
- Коментар

Розділ 13 з 18

■ Регулярне оцінювання результативності (ex-post) публічного інвестування

Оцінювання EX-POST / постоцінювання (Ex-post evaluation) – це різновид оцінювання, що проводиться через певний період (кілька років) після завершення реалізації політики/ програми/ проекту.

Чи проводиться, на Вашу думку, оцінювання впливу публічних інвестицій на розвиток регіону та покращення якості життя у Вашому регіоні?

- Так, в усіх сферах
- Лише в окремих сферах
- Ні
- Не знаю
- Важко відповісти

Якщо відповідь «лише в окремих сферах», то в яких галузях (секторах) економіки чи сферах діяльності проводиться оцінювання впливу публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, не проводиться», а 5 – «Так, проводиться» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. ЖКГ
2. Транспортна інфраструктура
3. Освіта
4. Охорона здоров'я
5. Соціально-культурна сфера
6. Громадський транспорт
7. Розвиток МСБ
8. Розвиток промисловості, інвестиції, інновації
9. Сільський розвиток
10. Інші

Коментар

Яка, на Вашу думку, результативність (досягнення запланованих індикаторів коротко-, середньо- та довгострокових результатів) та ефективність (співвідношення витрат (людських, матеріальних, фінансових, часу тощо) та досягнутих результатів) в управлінні публічними інвестиціями у Вашому регіоні за окремими галузями / секторами? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Низька результативність та ефективність», а 5 – «Висока результативність та ефективність» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. ЖКГ
 2. Транспортна інфраструктура
 3. Освіта
 4. Охорона здоров'я
 5. Соціально-культурна сфера
 6. Громадський транспорт
 7. Розвиток МСБ
 8. Розвиток промисловості, інвестиції, інновації
 9. Сільський розвиток
 10. Інші
- Коментар

Чи є, на Вашу думку, інформація про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій регулярною та доступною?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Розділ 14 з 18

Використання інформації моніторингу та оцінювання для покращення якості управління у сфері публічного інвестування

Чи використовується, на Вашу думку, інформація про результати моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень – як для публічної звітності, так і для внутрішнього використання?

- Тільки для внутрішнього використання
- Використовується для публічної звітності
- Не використовується
- Важко відповісти
- Не знаю

Чи використовується, на Вашу думку, інформація моніторингу та оцінювання публічних інвестицій при формуванні бюджетних запитів на наступні бюджетні періоди?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Чи використовують, на Вашу думку, розробники політики (облдержадміністрація, обласна рада) інформацію про результати публічного інвестування у попередніх періодах при прийнятті відповідних управлінських рішень?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Розділ 15 з 18

Доброчесність та підзвітність

Доброчесність – це дотримання встановлених у суспільстві законодавством пра-

вил та етичних принципів, якими мають керуватися всі громадяни, сповідування принципів порядності, чесності, моральності, справедливості та гуманності.

Чи враховуються, на Вашу думку, можливі внутрішні і зовнішні ризики при плануванні та реалізації проєктів за рахунок публічних коштів (ідентифікація, оцінювання та реагування на ці ризики)?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Які ризики, на Вашу думку, найчастіше мають місце у сфері публічного інвестування у Вашому регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ризики відсутні», а 5 – «Найвні ризики» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Неправильно визначена мета проєкту
2. Допущені помилки і прорахунки при розрахунку бюджету
3. Допущені помилки і прорахунки у технічній документації
4. Тендерна документація підготовлена під наперед визначеного виконавця
5. Недоброчесність підрядника
6. Конфлікт інтересів посадових осіб, які приймають або впливають на рішення
7. Затримка / зрив фінансування
8. Політичний вплив
9. Інші

Коментар

Наскільки часто, на Вашу думку, виявляється недоброчесність (на відміну від доброчесності – один із видів корупційних ризиків, який може мати місце в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави) у сфері реалізації публічних інвестиційних проєктів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не було виявлено», а 5 – «Виявляється досить часто» («0» означає «не знаю»).

Не було виявлено 0 1 2 3 4 5 Виявляється досить часто

Чи існують, на Вашу думку, на регіональному рівні запобіжні заходи задля недопущення недоброчесності та правильного вирішення потенційного конфлікту інтересів?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо так, будь ласка, прокоментуйте:

Розділ 16 з 18

Краще регулювання

Чи здійснюються, на Вашу думку, у Вашому регіоні певні заходи щодо покращення регуляторного середовища у сфері публічного інвестування? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, не здійснюються», а 5 – «Так, Здійснюються» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Органи влади регіонального рівня залучені до координації регуляторної узгодженості на різних рівнях влади

2. Здійснюється аналіз регуляторного впливу
 3. Заінтересовані сторони залучаються до публічних консультацій при формуванні нового регулювання
 4. Докладаються зусилля щодо спрощення регулювання чи адміністративних процедур
 5. Використовуються інструменти електронного урядування для адміністративних процедур
 6. Інші
- Коментар

Розділ 17 з 18

Якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій

Якою, на Ваш погляд, є спроможність державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів за рахунок публічних коштів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Низька спроможність», а 5 – «Висока спроможність» («0» означає «не знаю»).

Низька спроможність 0 1 2 3 4 5 Висока спроможність

Якими, на Вашу думку, є основні проблеми для досягнення високої спроможності державних службовців щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінювання проєктів за рахунок публічних коштів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Проблеми відсутні», а 5 – «Наявні проблеми» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. На державну службу важко залучати кваліфікованих працівників у сфері інвестування
2. Заробітна плата державних службовців не є конкурентною у порівнянні з приватним сектором
3. Державним службовцям важко забезпечити перспективу, тому вони довго не затримуються на державній службі
4. Відсутність можливості винагороджувати за швидко, продуктивну й ефективну роботу через існуючі обмеження
5. На ринку має місце брак кваліфікованих фахівців у сфері розроблення, моніторингу та оцінювання проєктів
6. Не розвинута система навчання та підвищення кваліфікації щодо нових підходів до публічного інвестування
7. Інші

Коментар

Які механізми, на Вашу думку, використовуються у Вашому регіоні для підвищення спроможності (навчок, компетенцій) державних службовців у сфері планування, реалізації, моніторингу та оцінювання публічних інвестицій?

Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не використовуються», а 5 – «Використовуються» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Можливість пройти відповідну фахову підготовку у сфері проєктної діяльності, регулярно навчатися та підвищувати кваліфікацію
2. Контроль / оцінка діяльності структурних підрозділів у сфері регіональних та секторальних публічних інвестицій
3. Контроль / оцінка діяльності персоналу у сфері регіональних і секторальних публічних інвестицій

4. Система винагород і стягнень
5. Можливість кар'єрного зростання
6. Інші

Коментар

Чи наявні у Вашому регіоні, на Вашу думку, спеціалісти для прийняття на роботу в орган влади, які пройшли навчання з публічного інвестування у ВНЗ (наприклад, містобудування, регіональна політика, державне управління, економіка тощо)?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо так, будь ласка, прокоментуйте:

Чи отримує, на Вашу думку, Ваш регіон підтримку в плануванні та управлінні публічними інвестиційними проєктами?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо так, то яким, на Вашу думку, є підтримка в плануванні та управлінні публічними інвестиційними проєктами (зокрема від перелічених інституцій)?

Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Відсутня», а 5 – «Наявна» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Агенція регіонального розвитку
2. Програми і проєкти міжнародних фінансових організацій
3. Програми і проєкти міжнародної технічної допомоги
4. Агенція ДПП при Мінекономрозвитку
5. Консалтингові компанії
6. ВНЗ регіону
7. Незалежні консультанти
8. Інші

Коментар

Які 3 кроки (заходи, рішення тощо) Ви б запропонували для поліпшення публічного інвестування у Вашому регіоні?

Розділ 18 з 18

Дані про респондента для зворотного контакту (на Ваш розсуд, для зворотного зв'язку)

Контактний телефон

Адреса електронної пошти

АНКЕТА ОПИТУВАННЯ БЕНЕФІЦІАРІВ

Розділ 1 з 13

ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТУВАННЯ У РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Група радників Ініціативи «Управління публічним інвестуванням» в рамках Проєкту SURGe «Супровід урядових реформ в Україні», який фінансується Урядом Канади і впроваджується консалтинговою компанією Alinea International, проводить у співпраці з Міністерством розвитку громад і територій України та Чернігівською обласною державною адміністрацією опитування з метою визначення стану та оцінки потреб у сфері публічного інвестування у Вашому регіоні.

Публічні інвестиції – це ті капіталовкладення, які здійснюються суб'єктами владних повноважень – органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на це суб'єктами за рахунок публічних коштів.

Публічні кошти – кошти державного та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

За результатами опитування буде розроблено рекомендації та конкретний план дій щодо вдосконалення планування і реалізації інвестиційних проєктів за публічні кошти з урахуванням потреб та особливостей територіальних громад, а також їх моніторингу та оцінки. ДЛЯ НАС ВАЖЛИВА ВАША ДУМКА!

Просимо надати максимально об'єктивні, неупереджені відповіді на поставлені нижче питання. Ми гарантуємо конфіденційність наданої Вами інформації!

Заздалегідь Вам вдячні.

Розділ 2 з 13

Бенефіціари

Будь ласка, оберіть категорію, до якої Ви належите, та клікніть «Далі», щоб перейти до відповідей на питання. Якщо у Вас під час заповнення анкети виникне необхідність повернутися до попередніх питань, клікніть «Назад».

Оберіть категорію

Відмітьте, будь ласка, усі позиції

- Молодь (18-29 років)
- Економічно-активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
- Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
- Пенсіонери (непрацюючі особи)
- Жінки, які проживають у сільській місцевості
- Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу

- Люди з інвалідністю
- Внутрішньо переміщені особи
- Мешканці прикордонних з РФ територій
- Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
- Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
- Особи (сім'ї), які опинилися у складних життєвих обставинах
- Інше...

Зазначте Ваш вік (років)

- 18-24
- 25-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60 і більше

Стать

- Жінка
- Чоловік

Місце проживання

- обласний центр
- місто обласного значення
- місто районного значення
- смт/селище
- село

Розділ 3 з 13

Оцінка інвестування в області: стан і перспективи

Звертаємо Вашу увагу, що для обрахунку значень побудовано п'ятизначну оціночну шкалу (від найнижчого ступеня до найвищого), де «1» умовно означає найменший ступінь або заперечення («ні»), а «5» – найвищий ступінь, або ствердження («так»). Інші цифри, які включає дана шкала, можуть означати: 2 – «скоріше ні, ніж так», 3 – «десь посередині», 4 – «скоріше так, ніж ні», або ж подібні варіанти. Цифра «0» не включається в оціночну шкалу і означає «не знаю»

Чи достатнім, на Вашу думку, є обсяг інвестицій (за рахунок публічних та приватних коштів) в соціально-економічний розвиток Вашої області за останні п'ять років? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, зовсім недостатній», а 5 – «Так, повністю задовольняє потреби в розвитку» («0» означає «не знаю»)

Ні, зовсім недостатній 0 1 2 3 4 5 Так, повністю задовольняє потреби в розвитку

Фінансування з яких джерел, на Вашу думку, впродовж останніх років має найбільш суттєвий вплив на розвиток Вашого регіону? Оцініть, будь ласка, кожен позицію за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменший», а 5 – «Найбільший» («0» означає «не знаю»)*

0 1 2 3 4 5

1. Кошти державного бюджету
2. Кошти місцевого бюджету
3. Власні кошти підприємств і організацій регіону

4. Кредити банків та інші позики
5. Іноземні інвестиції
6. Кошти населення (на будівництво житла)
7. Інші джерела фінансування

Коментар

Фінансування з яких джерел, на Вашу думку, може збільшитися у найближчі 3-4 роки? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не збільшиться», а 5 – «Збільшиться» («0» означає «не знаю»)*

0 1 2 3 4 5

1. Кошти державного бюджету
2. Кошти місцевого бюджету
3. Власні кошти підприємств і організацій
4. Кредити банків та інші позики
5. Іноземні інвестиції
6. Кошти населення (на будівництво житла)
7. Інші джерела фінансування

Коментар

Наскільки достатніми, на Вашу думку, є обсяги публічних інвестицій (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) для вирішення завдань соціально-економічного розвитку області на даний час? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім недостатні 0 1 2 3 4 5 Цілком достатні

В якій мірі, на Вашу думку, публічне інвестування (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) створює кращу якість життя людей Вашого регіону? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не створює 0 1 2 3 4 5 Повністю створює

В якій мірі, на Вашу думку, публічне інвестування (за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів) поліпшує умови для ведення бізнесу й інвестування в регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім недостатні», а 5 – «Цілком достатні» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не поліпшує 0 1 2 3 4 5 Повністю поліпшує

Розділ 4 з 13

■ Реалістичність та релевантність стратегічного планування

Чи є, на Вашу думку, регіональна стратегія розвитку області на 2021-2027 роки реалістичною, враховує особливості регіону, орієнтована на результати, спрямована у майбутнє, враховує інтереси різних груп населення та узгоджується з державними цілями? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховує», а 5 – «Враховує» («0» означає «не знаю»)*

0 1 2 3 4 5

1. Загальнонаціональні і регіональні цілі у ДСРР-2027 та стратегії регіонального розвитку області узгоджені
2. Пріоритети публічного інвестування на національному рівні узгоджуються з потребами регіону
3. Пріоритети публічного інвестування визначено на регіональному рівні та відображено у стратегії
4. Заплановані проєкти (ТЗ у Плані заходів) відповідають потребам розвитку регіону

5. Передбачено публічні інвестиції у тверду та м'яку інфраструктуру, вони є взаємно доповнюючими
 6. Місцеві органи влади оцінюють потенційний внесок публічних інвестицій у зростання економіки регіону
 7. В процесі територіального аналізу та планування використовуються дані (статистичні) як доказова база
 8. Стратегія передбачає розвиток людського капіталу та враховує інтереси різних груп населення
 9. Інше
- Коментар

Розділ 5 з 13

■ Координація публічних інвестицій на регіональному та місцевому рівні

Які, на Вашу думку, основні проблеми щодо узгодження публічних інвестицій між обласною владою та територіальними громадами мають місце? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Найменші або відсутні», а 5 – «Найбільші» («0» означає «не знаю»)*

0 1 2 3 4 5

1. Координація між обласною і територіальними громадами щодо планування / розробки інвестиційних проєктів
 2. Розуміння обласним рівнем існуючих потреб у проєктах на місцевому рівні
 - 2.1. Надмірні вимоги: Співфінансування (обов'язкове й значне)
 - 2.2. Надмірні вимоги: Терміни на підготовку (надто короткі)
 - 2.3. Надмірні вимоги: Аплікаційні форми (дуже складні)
 3. Відсутність інформації на місцевому рівні про інвестиційні пріоритети центрального і регіонального рівня
 4. Незалученість ІГС, громадян та компаній приватного сектору при плануванні публічних інвестицій
 5. Існують нормативні та адміністративні перешкоди, які заважають координації публічних інвестицій
 6. Не підтримується і не стимулюється міжмуніципальна співпраця (проєкти співробітництва)
 7. Не підтримуються «м'які проєкти» (спрямовані на якість людського капіталу, розвиток підприємництва, впровадження інновацій тощо)
 8. Інші
- Коментар

Розділ 6 з 13

■ Залучення заінтересованих сторін

Який, на Вашу думку, рівень залучення представників заінтересованих сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до стратегічного та інвестиційного планування з метою підвищення якості та ефективності публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, не залучені», а 5 – «Так, залучені» («0» означає «не знаю»)*

0 1 2 3 4 5

Бенефіціари (жінки, чоловіки, їх групи/підгрупи, які представляють інтереси всіх верств населення області)

Стейкхолдери (представники місцевих органів виконавчої влади, органів місце-

вого самоврядування, неурядових організацій, бізнесу)

Чи було Вам відомо про початок розроблення регіональної стратегії розвитку)*

- Так
- Ні

Чи були Ви залучені до її розроблення?*

- Так
- Ні

Чи було Вам відомо про підготовку Плану заходів з її реалізації та можливість подання пропозицій (технічного завдання на проєкти)?

- Так
- Ні

Чи подавали Ви пропозицію/пропозиції до Плану заходів?*

- Так, вони були прийняті
- Так, але вони були відхилені
- Ні

Які, на Вашу думку, категорії бенефіціарів залучені протягом всього інвестиційного циклу (розроблення / реалізація стратегії, програм, проєктів)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Залучені найменше», а 5 – «Залучені найбільше» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Молодь (віком 18-29 років)
2. Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
3. Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
4. Пенсіонери (непрацюючі особи)
5. Жінки, які проживають у сільській місцевості
6. Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу
7. Люди з інвалідністю
8. Внутрішньо переміщені особи
9. Мешканці прикордонних з РФ територій
10. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
11. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
12. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах
13. Інші

Коментар

Які, на Вашу думку, категорії стейкхолдерів залучені протягом всього інвестиційного циклу (розроблення / реалізація стратегії, програм, проєктів)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Залучені найменше», а 5 – «Залучені найбільше» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Обласна державна адміністрація та РДА
2. Обласна рада
3. Інші органи місцевого самоврядування (ради територіальних громад)
4. Територіальні органи ЦОБВ
5. Асоціації органів місцевого самоврядування
6. Сектор безпеки й оборони
7. Народні депутати України

8. Агенції регіонального / місцевого розвитку
 9. Організації громадянського суспільства
 10. Навчальні заклади та дослідницькі інституції
 11. ЗМІ, журналісти
 12. Релігійні організації
 13. Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
 14. Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
 15. Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
 16. Бізнес асоціації
 17. Організації та інституції з розвитку бізнесу
 18. Інше
- Коментар

Якою мірою, на Вашу думку, враховується думка бенефіціарів у процесі прийняття управлінських рішень? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Молодь (віком 18-29 років)
 2. Економічно активна група, працюючі (жінки і чоловіки віком 15-70 років)
 3. Незайняті особи і безробітні (жінки і чоловіки віком 15-70 років), які шукають роботу
 4. Пенсіонери (непрацюючі особи)
 5. Жінки, які проживають у сільській місцевості
 6. Жінки, які проживають у містах та поселеннях міського типу
 7. Люди з інвалідністю
 8. Внутрішньо переміщені особи
 9. Мешканці прикордонних з РФ територій
 10. Особи, яким потрібна професійна перекваліфікація
 11. Особи, зацікавлені у відкритті власної справи
 12. Особи (сім'ї), які опинилися складних життєвих обставинах
 13. Інші
- Коментар

Якою мірою, на Вашу думку, враховується думка стейкхолдерів у процесі прийняття управлінських рішень? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Обласна державна адміністрація та РДА
2. Обласна рада
3. Інші органи місцевого самоврядування (ради територіальних громад)
4. Територіальні органи ЦОВВ
5. Асоціації органів місцевого самоврядування
6. Сектор безпеки й оборони
7. Народні депутати України
8. Агенції регіонального / місцевого розвитку
9. Організації громадянського суспільства
10. Навчальні заклади та дослідницькі інституції
11. ЗМІ, журналісти
12. Релігійні організації
13. Власники та/або менеджери великих підприємств (понад 250 працівників)
14. Власники та/або менеджери малих (10-50 працівників) та середніх (до 250 працівників) підприємств
15. Фізичні особи-підприємці, мікропідприємства (до 10 працівників)
16. Бізнес асоціації
17. Організації та інституції з розвитку бізнесу

18. Інші Коментар

Чи відбувається, на Вашу думку, належна комунікація між ОДА та заінтересованими сторонами (бенефіціарами і стейкхолдерами)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, комунікація відсутня», а 5 – «Так, наявна комунікація» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

Із бенефіціарами

Зі стейкхолдерами

Чи регулярно, на Вашу думку, проводяться консультації із заінтересованими сторонами (бенефіціарами та стейкхолдерами), щоб побачити чи задоволені вони можливостями та якістю залучення? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, практично не проводяться», а 5 – «Так, проводяться регулярно» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

Із бенефіціарами

Зі стейкхолдерами

Чи мають, на Вашу думку, громадяни своєчасний доступ до інформації щодо розроблення стратегії, програм, проєктів?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Розділ 7 з 13

Попереднє (ex-ante) оцінювання публічних інвестицій

Оцінювання EX-ANTE (Ex-ante evaluation) – це оцінювання, що проводять до початку впровадження певної політики, програми чи проєкту.

Які сфери діяльності, на Вашу думку, були найбільш пріоритетними для публічних інвестицій у Вашому регіоні? Виберіть будь ласка, п'ять найважливіших на Ваш погляд.

- ЖКГ
- Транспортна інфраструктура
- Освіта
- Охорона здоров'я
- Культура, спадщина
- Промисловість
- Довкілля (в т.ч. адаптація до змін клімату)
- Громадський транспорт
- Розвиток малого та середнього бізнесу
- Розвиток зв'язку, ІТ-технологій, інновацій
- М'які проєкти з розвитку людського капіталу
- Сільське господарство
- Інше...

Які сфери діяльності, на Вашу думку, повинні бути найбільш пріоритетними для публічних інвестицій у Вашому регіоні у наступні роки? Виберіть будь

ласка, п'ять найважливіших на Ваш погляд.

- ЖКГ
- Транспортна інфраструктура
- Освіта
- Охорона здоров'я
- Культура, спадщина
- Промисловість
- Довкілля (в т.ч. адаптація до змін клімату)
- Громадський транспорт
- Розвиток малого та середнього бізнесу
- Розвиток зв'язку, ІТ-технологій, інновацій
- М'які проєкти з розвитку людського капіталу
- Сільське господарство
- Інше...

Якби Ви мали можливість запропонувати для реалізації у Вашому регіоні інвестиційні проєкти за бюджетні кошти, то які три пропозиції (ідеї проєктів) Ви б подали?

Як на Вашу думку, чи береться до уваги, при плануванні публічних інвестицій репутаційна складова та можлива електоральна підтримка влади / народних депутатів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Зовсім не береться», а 5 – «Завжди враховується» («0» означає «не знаю»).

Зовсім не береться 0 1 2 3 4 5 Завжди враховується

Що, на Вашу думку, є переважаючим фактором при плануванні публічних інвестицій? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не враховується», а 5 – «Враховується» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Реальні потреби громад
2. Результати попереднього оцінювання
3. Настанови (вказівки) органів влади вищого рівня та/або народних депутатів
4. Електоральна підтримка
5. Інші

Коментар

Розділ 8 з 13

Роль приватного сектору в розробленні та реалізації публічних інвестиційних проєктів

Чи розглядається, на Вашу думку, можливість залучення приватного сектору як засіб фінансування / реалізації публічних інвестиційних проєктів на основі державно-приватного партнерства (ДПП) у Вашому регіоні?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

В яких сферах діяльності, на Вашу думку, є доцільним реалізація проєктів державно-приватного партнерства (ДПП)? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не доцільно», а 5 – «Необхідно» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. ЖКГ
 2. Освіта
 3. Охорона здоров'я
 4. Соціально-культурна сфера
 5. Управління (переробка) ТПВ
 6. Громадський транспорт
 7. Міський розвиток (парки, сквери, дозвілля)
 8. Паркування
 9. Сфера послуг (громадські пральні, лазні тощо)
 10. Спорт
 11. Інші
- Коментар

Якби Ви мали можливість запропонувати для реалізації у Вашому регіоні / Вашій громаді проекти ДПП, то які три пропозиції (ідеї проектів) Ви б подали?

Розділ 9 з 13

Публічні закупівлі, прозорість та доброчесність

Чи є, на Вашу думку, процедури публічних закупівель у сфері публічного інвестування загальнодоступними і конкурентними? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Взагалі не доступні», а 5 – «Повністю доступні» («0» означає «не знаю»).

Взагалі не доступні 0 1 2 3 4 5 Повністю доступні

Які механізми, на Вашу думку, використовуються в практиці публічних закупівель у Вашому регіоні, щоб зробити процедури більш відкритими, рівними і загальнодоступними?

- Оголошення про тендери публікуються на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі
- Інформація про результати тендерів публікуються на офіційних сайтах установ і організацій, які проводять закупівлі
- Інше...

Чи мають, на Вашу думку, суб'єкти господарювання / постачальники однакові можливості та рівний доступ до інформації щодо державних замовлень та участі в публічних закупівлях? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Ні, мають обмежений доступ», а 5 – «Так, мають рівні можливості» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Великий бізнес
 2. Середній бізнес
 3. Малий бізнес
 4. Мікропідприємства та ФОПи
 5. Комунальні підприємства
 6. Державні підприємства
 7. Інші
- Коментар

Які, на Вашу думку, основні проблеми управління публічними закупівлями у Вашому регіоні? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Проблеми відсутні», а 5 – «Наявні проблеми» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. Надмірні адміністративні процедури
2. Низька інституційна спроможність, брак кваліфікації та компетенції у персоналу, який займається закупівлями
3. Брак часу на управління публічними закупівлями
4. Встановлення дискримінаційних вимог при здійсненні закупівель на регіональному / місцевому рівні
5. Інші

Коментар

Яким чином, на Вашу думку, можна поліпшити процедури публічних закупівель? Позначте, будь ласка, всі можливі, на Ваш погляд, варіанти

- Процедури закупівель досконалі і не вимагають якихось втручань
- Забезпечити методичний супровід регіонів щодо закупівель
- Навчання та підвищення кваліфікації фахівців питань державних закупівель
- Удосконалення систем контролю закупівель на регіональному рівні
- Спрощення певних правил закупівель
- Інше...

Розділ 10 з 13

■ Регулярне оцінювання результативності (ex-post) публічного інвестування

Оцінювання EX-POST / постоцінювання (Ex-post evaluation) – це різновид оцінювання, що проводиться через певний період (кілька років) після завершення реалізації політики/ програми/ проєкту.

Чи є, на Вашу думку, інформація про результати моніторингу та оцінювання публічних інвестицій регулярною та доступною?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Яка, на Вашу думку, результативність та ефективність в управлінні публічними інвестиціями у Вашому регіоні (покращуються умови життєдіяльності мешканців та поліпшується якість публічних послуг) за окремими галузями / секторами? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Низька результативність та ефективність», а 5 – «Висока результативність та ефективність» («0» означає «не знаю»).

0 1 2 3 4 5

1. ЖКГ
 2. Транспортна інфраструктура
 3. Освіта
 4. Охорона здоров'я
 5. Соціально-культурна сфера
 6. Громадський транспорт
 7. Розвиток підприємницької діяльності
 8. Розвиток промисловості, інвестиції, інновації
 9. Сільський розвиток
 10. Інші
- Коментар

Розділ 11 з 13

Доброчесність та підзвітність

Доброчесність – це дотримання встановлених у суспільстві законодавством правил та етичних принципів, якими мають керуватися всі громадяни, сповідування принципів порядності, чесності, моральності, справедливості та гуманності.

Наскільки часто, на Вашу думку, виявляється недоброчесність (на відміну від доброчесності – один із видів корупційних ризиків, який може мати місце в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави) у сфері реалізації публічних інвестиційних проєктів? Оцініть, будь ласка, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «Не було виявлено», а 5 – «Виявляється досить часто» («0» означає «не знаю»).

Не було виявлено 0 1 2 3 4 5 Виявляється досить часто

Чи існують, на Вашу думку, на регіональному рівні запобіжні заходи задля недопущення недоброчесності та правильного вирішення потенційного конфлікту інтересів?

- Так
- Ні
- Важко відповісти
- Не знаю

Якщо так, будь ласка, прокоментуйте:

Розділ 12 з 13

Якість та доступність технічної та управлінської експертизи, необхідної для планування та здійснення публічних інвестицій

Які 3 кроки (заходи, рішення тощо) Ви б запропонували для поліпшення публічного інвестування у Вашому регіоні?

Розділ 13 з 13

Дані про респондента для зворотного контакту (на Ваш розсуд, для зворотного зв'язку)

Контактний телефон

Адреса електронної пошти

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ІНТЕРВ'Ю ТА ФОКУС-ГРУП З СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

ЧАСТИНА I. СПРОМОЖНІСТЬ ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ, ВЕРТИКАЛЬНОЇ ТА ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ КООРДИНАЦІЇ ТА ПАРТИСИПАЦІЇ

(1) Спроможність до інвестування на засадах інтегрованої стратегії, пристосованої до специфіки різних територій

1. На Ваш погляд, існуючі в країні процедури та процеси стратегічного планування регіонального розвитку враховують специфіку регіону? Регіональні пріоритети узгоджуються з державними цілями? Якщо так, то яким є механізм узгодження загальнонаціональних і регіональних цілей розвитку в обласних інвестиційних планувальних документах (стратегіях, програмах, планах тощо)?
2. На Ваш погляд, діючі процедури забезпечують орієнтованість Стратегії на конкретні результати для бенефіціарів (населення, яке проживає в регіоні)? Стратегія розвитку регіону є реалістичною? Заплановані проєкти розвитку відповідають потребам громадян? Чи існує процедура забезпечення взаємної доповнюваності інвестицій у тверду та м'яку інфраструктуру під час підготовки проєктів розвитку?
3. Чи достатньо наявних статистичних та адміністративних показників соціально-економічного розвитку та чи використовуються вони як доказова база в процесі територіального аналізу та планування інвестицій? Чи оцінюють органи влади потенційний внесок публічних інвестицій у підвищення конкурентоспроможності та сталість зростання економіки регіону?

(2) Спроможність до міжсекторальної координації з метою ефективного публічного інвестування

4. Чи існує в регіоні механізм координації секторальних (галузевих) політик за пріоритетами, цілями, часом та фінансами з метою забезпечення інтегрованого територіально-орієнтованого підходу до розвитку регіону. Чи він офіційно регламентований? Чи є він ефективним?

(3) Спроможність до міжвідомчої координації та співпраці під час публічного інвестування

5. Чи існує механізм та практика координації діяльності або партнерства між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування для досягнення економії на масштабі під час реалізації міжмуніципальних і міжрегіональних інвестиційних проєктів за публічні кошти

(4) Спроможність співпрацювати із зацікавленими сторонами (бенефіціарами, стейкхолдерами) протягом усього циклу інвестування

6. Чи залучає влада представників всіх зацікавлених сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) до планування, підтримки стратегічного та інвестиційного вибору регіону?
7. Чи існують механізми визначення та залучення заінтересованих сторін на всіх етапах інвестиційного циклу? Які категорії заінтересованих сторін (серед бене-

фіціарів та стейкхолдерів) найбільше / найменше залучені?

8. Чи регулярно проводяться консультації із зацікавленими сторонами (бенефіціарами та стейкхолдерами)? Чи враховується думка зацікавлених сторін (бенефіціарів та стейкхолдерів) у процесі прийняття рішень? Яким чином?

(5) Спроможність до фахового попереднього оцінювання інвестиційних проєктів

9. Чи існує механізм та чи застосовується на практиці ретельне попереднє (ex-ante) оцінювання інвестиційних проєктів за публічні кошти перед їх затвердження для фінансування?
10. Чи існують та чи використовує місцева влада затвержені рекомендації, в яких детально описуються методи та стандарти оцінки?
11. Чи використовуються результати попередніх оцінок для визначення пріоритетності інвестицій?
12. Чи достатньо у представників влади регіонального та місцевого рівня відповідних знань щоб забезпечити належну технічну оцінку складних інвестиційних проєктів? Який відсоток працівників влади регіонального та місцевого рівня мають та використовують навички оцінювання проєктів? Чи є можливість залучити зовнішніх експертів з навичками оцінки проєктів? За якою процедурою?

ЧАСТИНА II. СПРОМОЖНІСТЬ ДО ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНОГО ТА ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

(6) Спроможність до довгострокового публічного інвестування, що базується на узгодженні стратегічного планування та бюджетування

13. Чи ув'язані цілі, завдання та проєкти Стратегії (інших середньо- та довгострокових планувальних документів) з багаторічними бюджетами?
14. Якщо так, то яким є механізм узгодження планування та бюджетування?
15. Чи фінансуються інвестиційні проєкти за рахунок багаторічного середньострокового бюджету? Чи оцінюються (прогнозуються) витрати на експлуатацію та обслуговування в довгостроковій перспективі? Чи регулярно переглядаються та оновлюються багаторічні прогнози публічних інвестицій?

(7) Спроможність до диверсифікації джерел фінансування для підсилення можливостей до публічного інвестування

16. Яка фінансова ситуація в регіоні? Які існують основні проблеми з наповненням бюджету та ефективного використання бюджетного та інвестиційного потенціалу?
17. Чи існує в регіоні практика використання одночасно з традиційними (державний та місцеві бюджети) інноваційні механізми фінансування публічних інвестицій (кредити, муніципальні позики тощо)? Чи є досвід співпраці з наднаціональними фондами для інвестицій? (Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ, МФК тощо) Наскільки вони були успішними? Які проблеми виникали?

(8) Спроможність до мобілізації учасників інвестиційного процесу з приватного сектору для підсилення можливостей до публічного інвестування

18. Чи місцева влада мобілізує фінансові ресурси приватного сектору для реалізації публічних інвестиційних проєктів? Чи є досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства (ДПП)? У яких секторах? Чи виникали проблеми?

ЧАСТИНА III. СПРОМОЖНІСТЬ ДО ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТПРОЕКТІВ ЗА ПУБЛІЧНІ КОШТИ

(9) Спроможність підтримувати прозорість та стратегічну націленість державних закупівель

19. Чи існують дієві механізми та чи забезпечено прозорі, конкурентні закупівлі із відповідними системами внутрішнього контролю? Який% закупівель був предметом скарг (оскарження)? Які основні причини оскаржень?
20. Який відсоток (орієнтовно) від загальної кількості річних контрактів припадає на МСП? Який відсоток (орієнтовно) персоналу, який бере участь у заходах, має відповідну підготовку? Чи надаються офіційні інструкції (роз'яснення) щодо процедур закупівель персоналу, який бере участь у заходах?

ЧАСТИНА IV. СПРОМОЖНІСТЬ ДО МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

(10) Спроможність до системного моніторингу та оцінки публічного інвестування на основі принципів RBM (управління орієнтоване на результат)

21. Чи існує система показників оцінювання результативності впровадження інвестиційних проєктів як інструмент моніторингу реалізації публічних інвестицій?
22. Чи система індикаторів включає показники продуктів та результатів (коротко-, середньо- та довгострокові) стратегій/програм/інвестиційних проєктів? Яка частина показників прив'язана до вимірюваних цілей стратегій/програм/проєктів.
23. Чи сприяють системи моніторингу вчасному та достовірному звітуванню про бюджетні видатки на реалізацію інвестиційних проєктів за публічні кошти та результати діяльності органів публічної влади?

(11) Спроможність до оцінювання впливу публічного інвестування на основні групи бенефіціарів та розвиток регіону

24. Чи існує порядок та чи здійснюється на регулярній основі оцінювання результативності публічного інвестування (ex-post) під час та після завершення реалізації інвестиційних проєктів або програм?
25. Чи існують чіткі нормативні документи, що детально описують стандарти (ex-post) оцінювання реалізації інвестпроєктів за публічні кошти?

(12) Спроможність до управління публічними інвестиціями, що базується на даних

26. Чи береться до уваги інформація моніторингу та оцінювання для покращення якості управлінських рішень з питань публічних інвестицій (під час формування бюджету на відповідний рік, розроблення стратегій, програм, проєктів)?
27. Чи існує стратегія розповсюдження інформації про моніторинг та оцінку, як для 1) публічної звітності, так і для 2) внутрішнього використання в органах місцевої влади? Чи дані моніторингу та оцінки доступні своєчасно та у зручному форматі для осіб, які приймають рішення?
28. Чи узгоджується термін підготовки місцевих бюджетів з наявністю звітних даних моніторингу та оцінки? Чи розробники політики використовують (беруть до уваги) інформацію про ефективність попередніх періодів інвестування під час прийняття управлінських рішень?
29. Чи існує система стягнень чи винагород для уповноважених осіб з питань публічного інвестування в залежності від досягнення цілей?

ЧАСТИНА V. СПРОМОЖНІСТЬ ДО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЩОДО ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ, ЯКІСНОГО НОРМАТИВНОГО СЕРЕДОВИЩА, ПРОФЕСІЙНОГО ЗРОСТАННЯ ПЕРСОНАЛУ

(13) Спроможність до встановлення та управління ризиками в процесі публічного інвестування

- 30.** Чи здійснюється моніторинг та управління ризиками для забезпечення доброчесності та підзвітності протягом всього інвестиційного циклу (від проєктної ідеї до завершального етапу)? Чи існують процедури ідентифікації, оцінки та реагування на ризики впродовж інвестиційного циклу (планування, реалізація, моніторинг та оцінка, прийняття рішення)?
- 31.** Чи впливає оцінка ризику для реалізації інвестиційного проєкту на механізми відбору та управління проєктами? Чи вживаються заходи для вирішення потенційного конфлікту інтересів під час публічного інвестування?

(14) Спроможність до якісного та послідовного регулювання шляхом оцінки засад регулювання при встановленні інвестиційних пріоритетів і програм

- 32.** Чи існує та чи впроваджено механізм визначення регуляторного впливу актів законодавства на процес публічного інвестування та чи передбачені попередні консультації, узгодженість цього процесу на всіх рівнях врядування (державному, регіональному, місцевому)? Чи були вкладені зусилля щодо скорочення норм регулювання чи спрощення адміністративних процедур протягом останніх кількох років?
- 33.** Чи використовуються інструменти електронного урядування для спрощення адміністративних процедур для публічних інвестиційних проєктів?

(15) Спроможність зміцнювати експертні знання посадовців та інституцій, залучених до процесу публічного інвестування

- 34.** Чи здійснюється внутрішня та зовнішня технічна та управлінська експертиза проєктів під час планування та здійснення публічних інвестицій? Чи є вона якісною та доступною для органів місцевої влади? Чи достатній рівень кваліфікації та знань державних службовців з питань проєктного управління? Чи є можливість залучати зовнішніх експертів?
- 35.** Чи регулярно контролюється та оцінюється діяльність органів влади / департаментів / підрозділів, що займаються галузевими та регіональними публічними інвестиціями? Чи застосовуються винагороди та стягнення за результатами оцінки?
- 36.** Чи доступна зовнішня технічна допомога (наприклад, для планування, попередньої оцінки, подальшої оцінки) – наприклад, через агенції регіонального розвитку, університети, аналітичні центри чи незалежних консультантів?

Додатки до спроможності 1

ДОДАТОК 1.1.

Перелік стратегічних планувальних документів національного рівня в Україні

1. Стратегія національної безпеки України «БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ» Затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
2. Про Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі, Указ Президента України; 25.05.2020 № 195/2020
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» Указ Президента України; 12.01.2015 № 5/2015
4. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року, Указ Президента України; 27.09.2013 № 532/2013
5. Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, Указ Президента України; 08.04.2013 № 201/2013
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, Постанова Кабінету Міністрів України; 05.08.2020 № 695
7. Про Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі, Указ Президента України; 25.05.2020 № 195/2020
8. Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації Розпорядження Кабінету Міністрів України; 27.11.2019 № 1416-р.
9. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 14.08.2019 № 688-р
10. Про схвалення Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава», Розпорядження Кабінету Міністрів України; 17.07.2019 № 596-р.
11. Про схвалення Стратегії розвитку експорту продукції сільського господарства, харчової та переробної промисловості України на період до 2026 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 10.07.2019 № 588-р.
12. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 10.07.2019 № 526-р.
13. Про схвалення Стратегії сприяння залученню приватних інвестицій у сіль-

ське господарство на період до 2023 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 05.07.2019 № 595-р.

14. Про Стратегію національно-патріотичного виховання, Указ Президента України; 18.05.2019 № 286/2019
15. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, Закон України; 28.02.2019 № 2697-VIII
16. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 30.05.2018 № 430-р.
17. Про схвалення Стратегії подолання бідності, від 16 березня 2016 р. № 161-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-p#n10>
18. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 19.08.2020 № 1035-р.
19. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року від 12 червня 2019 р. № 419-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-p#n8>
20. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 24.01.2020 № 66-р.
21. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 22.05.2019 № 402-р.
22. Про схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат, Розпорядження Кабінету Міністрів України; 03.04.2019 № 232-р.
23. Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами, Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 23.01.2019 № 27-р.
24. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій, від 23 вересня 2015 р. № 995-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-p#Text>

ДОДАТОК 1.2.

ПРИКЛАД структури сторінок офіційного сайту Чернігівської ОДА, які присвячені стратегічному плануванню

1. Сторінка стратегії розвитку Чернігівської області до 2020 року¹³³ має таку рубрикацію:
 - Стратегія сталого розвитку Чернігівської області до 2020 року
 - Нормативні документи
 - Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року
 - Стратегія сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 року

133 <http://cg.gov.ua/index.php?id=12358&tp=1>

- Плани заходів з реалізації у 2015-17, 2018-20 роках Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 року
- Контакти
- Зворотній зв'язок та громадське обговорення

2. Сторінка стратегії розвитку Чернігівської області до 2027 року¹³⁴ містить всі передбачені законодавством матеріали та має таку рубрикацію:

- Нормативні документи¹³⁵
- Проект стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року
- Державна стратегія регіонального розвитку на 2021—2027 роки
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки»
- Оголошення про додатковий збір ідей проєктів до Плану реалізації у 2021-2023 роках Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року
- Засідання Керівного комітету з розробки Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки¹³⁶
- Анкета щодо визначення пріоритетів стратегічного розвитку Чернігівської області до 2027 року¹³⁷
- Засідання робочої групи з підготовки пропозицій до проєктів Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки (16 липня 2019 року)¹³⁸
- Засідання робочої групи з підготовки пропозицій до проєктів Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки (10 вересня 2019 року)¹³⁹
- Засідання робочої групи з підготовки пропозицій до проєктів Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки (01 жовтня 2019)¹⁴⁰
- Спільне засідання Керівного комітету та Робочої групи з підготовки пропозицій до проєкту Стратегії сталого розвитку Чернігівської області до 2027 року та Плану заходів з її реалізації у 2021-2023 роках (11 грудня 2019 року)¹⁴¹
- Оголошення про збір проєктних ідей
- Стратегічна екологічна оцінка¹⁴²
- Стратегія сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року¹⁴³
- План заходів з реалізації у 2021-2023 роках Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2027 року¹⁴⁴
- Рішення двадцять першої сесії обласної ради сьомого скликання 18 грудня 2019 року № 4-21/VII

134 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28101&tp=1>

135 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28692&tp=1>

136 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28175&tp=1>

137 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28492&tp=1>

138 <http://cg.gov.ua/index.php?id=28693&tp=1>

139 <http://cg.gov.ua/index.php?id=29296&tp=1>

140 <http://cg.gov.ua/index.php?id=29499&tp=1>

141 <http://cg.gov.ua/index.php?id=29828&tp=1>

142 <http://cg.gov.ua/index.php?id=29546&tp=1>

143 http://cg.gov.ua/web_docs/1/2019/04/docs/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83_2027_der_f.pdf

144 http://cg.gov.ua/web_docs/1/2019/04/docs/%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D_2021-2023_%D0%9E%D0%9A_.pdf

ДОДАТОК 1.3.

ПЕРЕЛІК ОБЛАСНИХ ПРОГРАМ, які перебувають на контролі в Черкаській обласній раді станом на 12.06.2020

2003 РІК

1. Про програму ліквідації наслідків підтоплення територій у містах і селищах області
 - Рішення обласної ради № 13-4 від 03.12.2003
http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/13-4_2003.zip

2005 РІК

2. Про обласну програму «Питна вода Черкащини» на 2006-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 25-5/IV від 02.12.2005
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/25-5-4.zip>
 - Внесення змін (рішення обласної ради № 16-7/VI від 26.06.2012)
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/16-7-6.doc>

2006 РІК

3. Про затвердження обласної програми забезпеченням житлом працівників бюджетних установ комунальної власності на 2006-2025 роки
 - Рішення обласної ради № 27-2/IV від 03.03.2006
http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/27-2_IV.pdf

2008 РІК

4. Про обласну Програму «Безбар'єрна Черкащина»
 - Рішення обласної ради № 18-6/V від 06.06.2008
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/18-6.zip>

2010 РІК

5. Про Програму розвитку галузі молочного скотарства Черкаської області на 2010-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 2-3/VI від 03.12.2010
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/2-3-6.doc>
6. Про Програму «Будуємо нову Черкащину» на 2011-2015 роки
 - Рішення обласної ради № 3-1/VI від 28.12.2010
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-1-6.zip>
7. Про Регіональну програму будівництва (придбання) доступного житла у Черкаській області на 2010-2017 роки
 - Рішення обласної ради № 3-6/VI від 28.12.2010
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-6-6.zip>
8. Про Програму розвитку галузі свинарства Черкаської області на 2010-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 3-7/VI від 28.12.2010
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-7-6.zip>

2011 РІК

9. Про Програму підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоносіїв Черкаської області на 2011-2015 роки (Продовжено до 31.12.2020 рішення № 18-14/VII від 28.11.2017)
 - Рішення обласної ради № 5-2/VI від 29.04.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/5-2-6.rar>
10. Про затвердження обласної цільової програми забезпечення збереженості документів Національного архівного фонду на 2011-2015 роки (Продовжено до 31.12.2020 рішення № 28-6/VII від 18.12.2018)
 - Рішення обласної ради № 5-5/VI від 29.04.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/5-5-6.rar>
11. Про регіональну програму розвитку малої гідроенергетики в Черкаській області на 2011-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 8-1/VI від 13.09.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/8-1-6.doc>
12. Про обласну цільову програму «Село Черкащини – 2020»
 - Рішення обласної ради № 9-1/VI від 22.11.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-1-6.zip>
13. Про обласну програму розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року (Продовжено до 31.12.2022, рішення від 22.12.2017 № 19-15/VII)
 - Рішення обласної ради № 10-1/VI від 14.12.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-1-6.zip>
14. Про обласну програму впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 року (Продовжено до 01.01.2021, рішення № 4-8/VII від 25.03.2016)
 - Рішення обласної ради № 10-2/VI від 14.12.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-2-6.zip>
15. Про обласну програму підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 року (Продовжено до 01.01.2021, рішення № 4-9/VII від 25.03.2016)
 - Рішення обласної ради № 10-3/VI від 14.12.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-3-6.zip>
16. Про програму розвитку футболу в Черкаській області на 2012-2016 року (Продовжено до 31.12.2020, рішення від 03.06.2016 № 5-7/VII)
 - Рішення обласної ради № 11-3/VI від 28.12.2011
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/11-3-6.zip>

2012 РІК

17. Про програму розвитку комунальних поліграфічних підприємств Черкаської області на 2013-2017 роки
 - Рішення обласної ради № 19-15/VI від 28.12.2012
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/19-15-6.zip>

2013 РІК

18. Про обласну екологічну програму «Чистий Дніпро» в розрізі обласної програми «Будуємо нову Черкащину» на період до 2021 року
 - Рішення обласної ради № 21-2/VI від 22.03.2013
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/21-2-6.zip>

19. Про програму участі Черкаській області у Національній системі опрацювання звернень до органів виконавчої влади
- Рішення обласної ради № 21-7/VI від 22.03.2013
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/21-7-6.doc>

2014 РІК

20. Про обласну комплексну програму «Турбота» на 2014 -2020 роки
- Рішення обласної ради № 28-2/VI від 30.01.2014
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/28-2-6.zip>
21. Про програму розвитку рибного господарства водойм Черкаської області на 2014-2020 роки
- Рішення обласної ради № 28-3/VI від 30.01.2014
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/28-3-6.zip>
22. Про обласну програму поліпшення кінообслуговування населення на 2014-2018 роки (продовжено до 31.12.2020 рішення від 25.10.2019 № 32-56/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/32/32-56-7.zip>))
- Рішення обласної ради № 28-4/VI від 30.01.2014
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/28-4-6.zip>
23. Про обласну програму «Надання медичної допомоги хворим нефрологічного профілю» на 2014–2017 роки (продовжено до 31.12.2020, рішення від 20.12.2019 № 34-53/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-53-7.zip>))
- Рішення обласної ради № 34-5/VI від 19.09.2014
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/34-5-6.zip>

2015 РІК

24. Про Стратегію регіонального розвитку Черкаської області на період до 2020 року
- Рішення обласної ради № 38-1/VI від 05.03.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/38-1-6.zip>
25. Про обласну програму розвитку громадянського суспільства на період до 2019 року (продовжено до 31.12.2020 рішення від 25.10.2019 № 32-55/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/32/32-55-7.zip>))
- Рішення обласної ради № 39-3/VI від 24.04.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/39-3-6.zip>
26. Про програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Черкаській області на період до 2020 року (Про програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та сімейних фермерських господарств у Черкаській області на період до 2020 року)
- Рішення обласної ради № 39-4/VI від 24.04.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/39-4-6.zip>
27. Про обласну програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2015-2020 роки
- Рішення обласної ради № 39-5/VI від 24.04.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/39-5-6.zip>
28. Про Обласну цільову програму з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та впровадження заходів з енергозбереження у Черкаському національному університеті імені Богдана Хмельницького на 2015-2019 роки (Про обласну програму підтримки закладів вищої освіти Черкаської області на 2015-2019 роки) – рішення від 11.07.2018 № 23-21/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/>)

Rishennja/7/23/23-21-7.zip) – продовжено до 31.12.2024, рішення від 20.12.2019 № 34-52/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-52-7.zip>))

- Рішення обласної ради № 41-4/VI від 25.06.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/41-4-6.zip>
- 29.** Про Обласну програму забезпечення учасників АТО та членів їх сімей житлом у 2015-2020 роках
 - Рішення обласної ради № 42-1/VI від 28.08.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/42-1-6.zip>
- 30.** Про обласну Програму розвитку паліативної допомоги на 2015-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 42-5/VI від 28.08.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/42-5-6.zip>
 - Внесення змін (рішення обласної ради № 43-3/VI від 17.09.2015)
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/43-3-6.doc>
- 31.** Про регіональну Програму інформатизації сфери охорони здоров'я Черкаської області на 2015-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 43-19/VI від 16.10.2015
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/43-19-6.zip>

2016 PIK

- 32.** Про Регіональну програму інформатизації Черкаської області на 2016-2017 роки «Електронна Черкащина»(Продовжено до 31.12.2020, рішення від 20.12.2019 № 34-55/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-55-7.zip>))
 - Рішення обласної ради № 3-13/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-13-7.zip>
 - 33.** Про комплексну програму забезпечення техногенної та пожежної безпеки на території області, вжиття заходів щодо ліквідації наслідків можливих надзвичайних ситуацій та подій на 2016-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 3-15/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-15-7.zip>
 - 34.** Про обласну цільову програму підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 3-16/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-16-7.zip>
 - 35.** Про обласну програму «Шкільний автобус» на 2016- 2020 роки
 - Рішення обласної ради № 3-17/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-17-7.zip>
- Про затвердження Програми створення обласного страхового фонду документації на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 3-19/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-19-7.zip>
- 36.** Про затвердження Програми правової освіти населення Черкаської області на 2016-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 3-20/VII від 19.02.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/3-20-7.zip>
- 37.** Про обласну Програму оздоровлення та відпочинку дітей на 2016-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 4-3/VII від 25.03.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/4-3-7.zip>

- 38.** Про Програму забезпечення правопорядку, запобігання і протидії корупції області на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 4-6/VII від 25.03.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/4-6-7.zip>
- 39.** Про обласну програму охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 5-2/VII від 03.06.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/5-2-7.zip>
 - Внесення змін (рішення обласної ради № 12-7/VII від 03.02.2017)
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/12-7-7.zip>
- 40.** Про обласну цільову програму забезпечення підготовки (перепідготовки) та безперервного професійного розвитку медичних кадрів на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 5-3/VII від 03.06.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/5-3-7.zip>
- 41.** Про обласну цільову програму «Інноваційні школи Черкащини на період до 2020 року»
- Рішення обласної ради № 9-2/VII від 07.10.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-2-7.zip>
- 42.** Про програму розвитку фізичної культури і спорту в області на 2016–2020 роки
- Рішення обласної ради № 9-4/VII від 07.10.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-4-7.zip>
- 43.** Про обласну соціальну програму протидії торгівлі людьми на період до 2020 року
- Рішення обласної ради № 9-5/VII від 07.10.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-5-7.doc>
- 44.** Про програму з охорони і підвищення родючості ґрунтів Черкаської області «Родючість 2016-2020»
- Рішення обласної ради № 9-6/VII від 07.10.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-6-7.zip>
- 45.** Про Програму регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами у Черкаській області на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 9-7/VII від 07.10.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/9-7-7.zip>
- 46.** Про обласну цільову програму «Екстрена медична допомога Черкащини на 2017-2020 роки»
- Рішення обласної ради № 10-1/VII від 16.12.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-1-7.zip>
- 47.** Про програму підтримки діяльності органів виконавчої влади на 2016-2020 роки
- Рішення обласної ради № 10-2/VII від 16.12.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-2-7.doc>
- 48.** Про Програму підтримки органів місцевого самоврядування у Черкаській області на 2017-2020 роки
- Рішення обласної ради № 10-3/VII від 16.12.2016
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/10-3-7.zip>

2017 РІК

- 49.** Про програму національно – патріотичного виховання дітей та молоді Черкаської області на 2017-2020 роки

- Рішення обласної ради № 12-2/VII від 03.02.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/12-2-7.zip>
- 50.** Про Програму протидії тероризму на території Черкаської області на 2017-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 12-3/VII від 03.02.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/12-3-7.zip>
- 51.** Про Програму підтримки української мови в Черкаській області на 2017-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 13-2/VII від 24.03.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/13-2-7.zip>
- 52.** Про Програму підготовки та відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років на 2017-2021 роки
 - Рішення обласної ради № 13-3/VII від 24.03.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/13-3-7.zip>
- 53.** Про затвердження Програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року
 - Рішення обласної ради № 13-5/VII від 24.03.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/13-5-7.zip>
- 54.** Про обласну програму медикаментозного забезпечення хворих із трансплантованими органами на 2017-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 13-6/VII від 24.03.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/13-6-7.zip>
- 55.** Про Стратегію розвитку малого та середнього підприємництва Черкаської області на 2017-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 15-29/VII від 09.06.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/15/15-29-7.zip>
- 56.** Про цільову Програму розвитку міжнародного співробітництва та міжрегіональної співпраці Черкаської області на 2017-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 16-18/VII від 08.09.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/16/16-18-7.zip>
- 57.** Про обласну програму запобігання виникненню захворювань домашніх свиней африканською чумою та інших інфекційних хвороб тварин, утворення резервного фонду матеріально-технічних засобів на випадок виникнення вогнища захворювання
 - Рішення обласної ради № 16-19/VII від 08.09.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/16/16-19-7.zip>
- 58.** Про обласну програму боротьби з амброзією полинолистою у Черкаській області на 2017-2021 роки
 - Рішення обласної ради № 16-20/VII від 08.09.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/16/16-20-7.zip>
- 59.** Про Програму підтримки діяльності осередків національних творчих спілок Черкаської області на 2017-2021 роки
 - Рішення обласної ради № 16-21/VII від 08.09.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/16/16-21-7.zip>
- 60.** Про Програму реалізації Стратегії розвитку малого та середнього підприємництва Черкаської області на 2018-2020 роки
 - Рішення обласної ради № 19-9/VII від 22.12.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/19/19-9-7.zip>
- 61.** Про обласну комплексну програму щодо медичного, соціального забезпечення,

адаптації, психологічної реабілітації, професійної підготовки (перепідготовки) учасників антитерористичної операції, родин Героїв Небесної Сотні та постраждалих під час Революції Гідності та бійців-добровольців на 2018-2022 роки

- Рішення обласної ради № 19-11/VII від 22.12.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/19/19-11-7.zip>
- 62.** Про Обласну програму забезпечення молоді житлом на 2018-2022 роки
- Рішення обласної ради № 19-13/VII від 22.12.2017
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/19/19-13-7.zip>

2018 PIK

- 63.** Про програму зайнятості населення Черкаської області на 2018-2020 роки
- Рішення обласної ради № 21-20/VII від 02.03.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/21/21-20-7.zip>
- 64.** Про Програму територіальної оборони Черкаської області на 2018-2022 роки (у новій редакції, рішення від 20.12.2019 № 34-50/VII (<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-50-7.zip>))
- Рішення обласної ради № 22-19/VII від 20.04.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/22/22-19-7.zip>
- 65.** Про програму надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018-2022 роки
- Рішення обласної ради № 22-20/VII від 20.04.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/22/22-20-7.zip>
- 66.** Про обласну програму створення регіональної системи дорадчої служби для розвитку та підтримки фермерських господарств, сільськогосподарських виробничих та обслуговуючих кооперативів у Черкаській області на 2018-2020 роки
- Рішення обласної ради № 22-22/VII від 20.04.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/22/22-22-7.zip>
- 67.** Про програму розвитку боксу в Черкаській області на 2018-2022 роки
- Рішення обласної ради № 23-13/VII від 06.07.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/23/23-13-7.zip>
- 68.** Про затвердження програми розвитку туризму в Черкаській області на 2018-2020 роки
- Рішення обласної ради № 24-52/VII від 21.09.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/24/24-52-7.zip>
- 69.** Про Програму приватизації об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Черкаської області на 2018-2020 роки
- Рішення обласної ради № 26-13/VII від 16.11.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/26/26-13-7.zip>
- 70.** Про Програму розвитку інформаційного простору Черкаської області на 2019-2023 роки
- Рішення обласної ради № 26-22/VII від 22.11.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/26/26-22-7.zip>
- 71.** Про Програму поповнення бібліотечних фондів у Черкаській області на 2018-2023 роки
- Рішення обласної ради № 26-23/VII від 22.11.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/26/26-23-7.zip>

- 72.** Про Програму економічного і соціального розвитку Черкаської області на 2019 рік
- Рішення обласної ради № 28-1/VII від 18.12.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/28/28-1-7.zip>
- 73.** Про затвердження Програми розвитку автомобільних доріг загального користування Черкаської області на 2019-2022 роки
- Рішення обласної ради № 28-2/VII від 18.12.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/28/28-2-7.zip>
- 74.** Про Програму організації рятування людей на водних об'єктах Черкаської області на 2019-2023 роки
- Рішення обласної ради № 28-3/VII від 18.12.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/28/28-3-7.doc>
- 75.** Про Програму фінансової підтримки підприємств спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Черкаської області на 2019-2021 роки
- Рішення обласної ради № 28-4/VII від 18.12.2018
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/28/28-4-7.zip>

2019 РІК

- 76.** Про обласну програму «Трансплантація аутологічних гемопоетичних стовбурових клітин кісткового мозку та периферичної крові» на 2019-2023 роки
- Рішення обласної ради № 29-30/VII від 01.03.2019
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/29/29-30-7.zip>
- 77.** Про затвердження Антикорупційної програми Черкаської обласної ради на 2019 рік
- Рішення обласної ради № 29-38/VII від 05.03.2019
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/29/29-30-7.zip>
- 78.** Про Програму ефективного використання орендованих цілісних майнових комплексів підприємств спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст Черкаської області на 2019-2020 роки
- Рішення обласної ради № 32-16/VII від 11.10.2019
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/32/32-16-7.zip>
- 79.** Про комплексну програму функціонування та розвитку системи цивільного захисту області, забезпечення мобілізаційної готовності та мобілізації, створення регіонального матеріально-технічного резерву щодо попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій у мирний час та особливий період на 2020-2022 роки
- Рішення обласної ради № 34-48/VII від 20.12.2019
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-48-7.zip>
- 80.** Про обласну цільову програму «Призовна дільниця» на 2020-2022 роки
- Рішення обласної ради № 34-49/VII від 20.12.2019
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/34/34-49-7.zip>

2020 РІК

- 81.** Про обласну програму фінансової підтримки комунальних некомерційних підприємств спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Черкаської області на 2020-2022 роки
- Рішення обласної ради № 36-32/VII від 06.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-32-7.zip>
- 82.** Про затвердження Антикорупційної програми Черкаської обласної ради на 2020 рік

- Рішення обласної ради № 36-35/VII від 12.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-35-7.zip>
- 83.** Про обласну програму профілактики та протидії злочинності у Черкаській області на 2020-2024 роки «Безпечна Черкащина»
 - Рішення обласної ради № 36-37/VII від 12.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-37-7.zip>
- 84.** Про обласну програму «Створення містобудівного кадастру Черкаської області на 2020-2021 роки»
 - Рішення обласної ради № 36-38/VII від 12.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-38-7.zip>
- 85.** Про обласну програму «Підтримка системи громадського здоров'я» на 2020-2022 роки
 - Рішення обласної ради № 36-39/VII від 12.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-39-7.zip>
- 86.** Про обласну програму «Підтримка системи громадського здоров'я» на 2020-2022 роки
 - Рішення обласної ради № 36-49/VII від 12.03.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/36/36-49-7.zip>
- 87.** Про обласну цільову соціальну програму підтримки сім'ї до 2024 року
 - Рішення обласної ради № 37-15/VII від 12.06.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/37/37-15-7.zip>
- 88.** Про Стратегію розвитку Черкаської області на період 2021-2027 роки
 - Рішення обласної ради № 38-9/VII від 11.09.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/38/38-9-7.zip>
- 89.** Про обласну програму забезпечення учасників антитерористичної операції/операції об'єднаних сил і бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на Сході України, та членів їх сімей житлом у 2021-2025 роках
 - Рішення обласної ради № 38-10/VII від 11.09.2020
<http://www.oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/7/38/38-10-7.zip>

ДОДАТОК 1.4.

Чинні обласні програми (зі змінами) Чернігівської області

№	Програма	Сесія	Зміни
1.	Про обласну Програму підтримки розвитку житлового кредитування молоді на 2011-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/509-pro-oblasnu-programu-pidtrimki-rozvitku-zhitloвого-kredituvannya	3 сесія 25.03.2011	8 сесія 29.03.2012 https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/286-pro-vnesennya-zmin-do-rishennya-oblasnoyi-radi-vid-25-bereznnya-20 9 сесія 08.06.2012 https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/231-pro-vnesennya-zmin-do-rishennya-oblasnoyi-radi-vid-25-bereznnya-20
2.	Про затвердження Програми використання та охорони земель Чернігівської області на 2011-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/399-pro-oblasnu-tsilovu-dovgostrokovu-programu-%E2%80%9Emistetska-osvita-cher	3 сесія 25.03.2011	15 сесія 27.11.2013 https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/1747-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-dovgostrokovoiprohramy-m 22 сесія 20.11.2014 https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/2483-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-dovgostrokovoiprohramy-m 11 сесія 07.12.2017 № 18-11/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/6262-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-dovgostrokovoiprohramy-m 13 сесія https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/6938-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-dovgostrokovoiprohramy-m 24.05.2018 № 11-13/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/6938-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-dovgostrokovoiprohramy-m
3.	Про обласну цільову довгострокову Програму «Мис-тецька освіта Чернігівщини» на 2011-2025 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/ishennya/item/399-pro-oblasnu-tsilovu-dovgostrokovu-programu-%E2%80%9Emistetska-osvita-cher	5 сесія 30.09.2011	

4.	Про обласну Програму паспортизації об'єктів культурної спадщини містобудування та архітектури, садово-паркового мистецтва Чернігівської області на 2013-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/125-pro-oblasnu-programu-pasportizatsiyi-ob%28%99ektiv-kulturnoyi-spadschi	11 сесія 21.12.2012		
5.	Про затвердження обласної цільової Програми розвитку туризму в Чернігівській області на 2013-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/126-pro-zatverdzhennya-oblasnoyi-tsilovoyi-programi-rozvitku-turizmu	13 сесія 24.05.2018 № 13-13/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/6940-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 15 сесія 04.10.2018 № 13-15/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7408-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 16 сесія 20.12.2018 № 8-16/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7723-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 17 сесія 04.04.2019 № 9-17/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8012-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 19 сесія 25.09.2019 № 14-19/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8634-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu	13 сесія 24.05.2018 № 13-13/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/6940-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 15 сесія 04.10.2018 № 13-15/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7408-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 16 сесія 20.12.2018 № 8-16/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7723-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 17 сесія 04.04.2019 № 9-17/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8012-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu 19 сесія 25.09.2019 № 14-19/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8634-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-turizmu	
6.	Про затвердження Регіональної цільової програми розвитку водного господарства Чернігівської області на період до 2021 року https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/1209-pro-zatverdzhennia-rehionalnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-vodnoho	12 сесія 29.03.2013	11 сесія 07.12.2017 № 23-11/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/6268-pro-vnesennia-zmin-do-rehionalnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-vodn	
7.	Про затвердження цільової Програми проведення археологічних досліджень в Чернігівській області на 2013-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/1210-pro-zatverdzhennia-tsilovoi-prohramy-provedennia-arkheolohichnykh	12 сесія 29.03.2013	13 сесія 24.05.2018 № 12-13/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/6268-pro-vnesennia-zmin-do-rehionalnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-vodn	

8.	<p>Про Програму охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області на 2014-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/2186-pro-prohramu-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho-seredovyshcha-cher</p>	20 сесія 17.06.2014	<p>8 сесія 23.02.2017 № 16-8/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4959-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>9 сесія 17.05.2017 № 16-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5356-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>10 сесія 22.08.2017 № 12-10/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5785-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>12 сесія 28.03.2018 № 31-12/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6711-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>13 сесія 24.05.2018 № 8-13/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6935-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>15 сесія 04.10.2018 № 19-15/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7414-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>17 сесія 04.04.2019 № 12-17/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8015-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>18 сесія 26.06.2019 № 16-18/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8316-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p> <p>19 сесія 25.09.2019 № 20-19/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8640-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-okhorony-navkolyshnoho-prirodnoho</p>
9.	<p>Про Програму фінансової підтримки органічного виробництва в Чернігівській області на 2015-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/2803-pro-prohramufinansovoi-pidtrymky-orhanichnoho-vyrobnnytstva-v-cher</p>	24 сесія 29.04.2015	<p>3 сесія 27.01.2016 № 6-3/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3453-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-finansovoi-pidtrymky-orhanichnoho</p> <p>9 сесія 17.05.2017 № 10-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5347-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-finansovoi-pidtrymky-orhanichnoho</p>

10.	Про Стратегію сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 року https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5342-pro-plan-zakhodiv-z-realizatsii-u-2018-2020-rokakh-stratehii-stal-oblasti-na-period-d	25 сесія 28.05.2015	9 сесія 17.05.2017 № 5-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5342-pro-plan-zakhodiv-z-realizatsii-u-2018-2020-rokakh-stratehii-stal-oblasti-na-period-d 11 сесія 07.12.2017 № 7-11/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6251-pro-vnesennia-zmin-do-planu-zakhodiv-z-realizatsii-u-2018-2020-ro
11.	Про Цільову соціальну програму розвитку цивільного захисту Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3076-pro-tsilovu-sotsialnu-programu-rozvitku-tsvivilnogo-zahistu-cherni	28 сесія 10.09.2015	17 сесія 04.04.2019 № 7-17/ VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8010-pro-vnesennia-zmin-do-tsilovoi-sotsialnoi-prohramy-rozvytku-tsyvi
12.	Про обласну Програму сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2016-2020 роки «Чернігівська громада» https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3079-pro-oblasnu-programu-spriyannya-rozvitku-institutiv-gromadyanskog	28 сесія 10.09.2015	9 сесія 17.05.2017 № 11-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5348-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-spriyanniia-rozvytku-insty
13.	Про обласну Програму підтримки розвитку інформаційної та видавничої сфер Чернігівщини на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3080-pro-oblasnu-programu-pidtrimki-rozvitku-informatsiynoyi-ta-vidavn	28 сесія 10.09.2015	4 сесія 29.03.2016 № 12-4/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3677-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform 9 сесія 17.05.2017 № 12-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5350-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform 10 сесія 22.08.2017 № 6-10/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5779-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform 12 сесія 28.03.2018 № 18-12/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6697-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform 15 сесія 04.10.2018 № 12-15/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7407-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform 17 сесія 04.04.2019 № 8-17/ VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8011-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-pidtrymky-rozvytku-inform

14.	Про Програму фінансової підтримки обласних громадських організацій інвалідів та ветеранів на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3081-pro-programu-finansovoyi-pidtrimki-oblasnih-veteraniv	28 сесія 10.09.2015	11 сесія 07.12.2017 № 15-11/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6259-pro-vnesennia-zmin-do-programy-finansovoi-pidtrimky-oblasnykh-hro
15.	Про обласну Програму підтримки індивідуального житлового будівництва та розвитку особистого селянського господарства «Власний дім» на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3082-pro-oblasnu-programu-pidtrimki-individualnogo-zhitlovogo-budivnit	28 сесія 10.09.2015	5 сесія 20.07.2016 № 3-5/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4062-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-programy-pidtrimky-indyvidualnogo 7 сесія 20.12.2016 № 7-7/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4704-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-programy-pidtrimky-indyvidualnogo
16.	Про регіональну цільову Програму ведення містобудівного кадастру Чернігівської області на 2016-2018 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3285-pro-rehionalnu-tsilovu-programu-vedennia-mistobudivnoho-kadastru	2 сесія 18.12.2015 № 17-2/VII	11 сесія 07.12.2017 № 14-11/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3668-pro-zvernennia-do-kabinetu-ministriv-ukrainy-ministerstva-ahrarno 16 сесія 20.12.2018 № 11-16/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7726-pro-vnesennia-zmin-do-rehionalnoi-tsilovoi-programy-stvorennia-ta
17.	Про затвердження обласної Програми забезпечення населення Чернігівської області спеціалізованою медичною допомогою на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3286-pro-zatverdzhennia-oblasnoi-programy-zabezpechennia-naselennia-ch	2 сесія 18.12.2015 № 18-2/VII	12 сесія 28.03.2018 № 23-12/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6703-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-programy-zabezpechennia-naselennia
18.	Про обласну Програму оздоровлення та відпочинку дітей Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3287-pro-oblasnu-programu-ozdovlennia-ta-vidpochynku-ditei-chernihiv	2 сесія 18.12.2015 № 19-2/VII	5 сесія 20.07.2016 № 36-5/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4091-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-18-hrudnia-2015 12 сесія 28.03.2018 № 20-12/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6699-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-18-hrudnia-2015
19.	Про затвердження обласної Програми «Шкільний автобус» на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3288-pro-zatverdzhennia-oblasnoi-programy-shkilnyi-avtobus-na-2016-2020	2 сесія 18.12.2015 № 20-2/VII	

20.	Про Програму оновлення та розвитку Менського зоопарку загально-державного значення на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6261-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-18-hrudnia-2015 16 сесія 20.12.2018 № 12-16/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7727-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-onovlennia-ta-rozvytku-menskoho-zo	11 сесія 07.12.2017 № 17-11/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6261-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-18-hrudnia-2015	2 сесія 18.12.2015 № 22-2/VII	
21.	Про Програму розвитку інвестиційної, зовнішньоекономічної та виставково-ярмаркової діяльності Чернігівської області на 2016-2020 роки «Чернігівщина – конкуренто-спроможний регіон» https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3449-pro-prohramu-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoekonomichnoi-ta-vys	9 сесія 17.05.2017 № 6-9/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/5343-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoe 12 сесія 28.03.2018 № 9-12/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6688-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoe 14 сесія 04.07.2018 № 14-14/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7087-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoe 16 сесія 20.12.2018 № 5-16/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7720-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoe 18 сесія 26.06.2019 № 10-18/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8310-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-investytsiinoi-zovnishnoe	3 сесія 27.01.2016 № 2-3/VII	
22.	Про Програму передачі нетелі багатодітним сім'ям, які проживають у сільській місцевості Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3451-pro-prohramu-peredachi-netelei-bahatoditnym-sim-iam-taki-prozhyva	3 сесія 27.01.2016 № 4-3/VII		
23.	Про Програму підтримки особистих селянських господарств Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3452-pro-prohramu-pidtrymky-osobystykh-selianskykh-hospodarstv-chernih	3 сесія 27.01.2016 № 5-3/VII		

24.	<p>Про обласну Програму «Молодь Чернігівщини» на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3674-pro-oblasnu-prohramu-molod-chernihivshchynu-na-2016-2020-roky</p>	4 сесія 29.03.2016 № 9-4/VI	<p>11 сесія 07.12.2017 № 21-П/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6265-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-29-bereznia-2017 12 сесія 28.03.2018 № 19-12/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6698-pro-vnesennia-zmin-do-rishennia-oblasnoi-rady-vid-29-bereznia-2018 15 сесія 04.10.2018 № 10-15/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7404-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-molod-chernihivshchynu-na</p>
25.	<p>Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на території Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/3675-pro-zatverdzhennia-prohramy-zabezpechennia-rozvezhnoi-bezpeky-na</p>	4 сесія 29.03.2016 № 10-4/VI	
26.	<p>Про затвердження обласної Програми забезпечення речовим майном вихованців Чернігівського ліцею з посиленою військово-фізичною підготовкою Чернігівської обласної ради на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4092-pro-zatverdzhennia-oblasnoi-prohramy-zabezpechennia-rechovum-main</p>	5 сесія 20.07.2016 № 37-5/VI	
27.	<p>Про Програму профілактики правопорушень у Чернігівській області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/4371-pro-prohramu-profilaktyky-pravoporushen-u-chernihivskii-oblasti-n</p>	6 сесія 29.09.2016 № 5-6/VI	<p>11 сесія 07.12.2017 № 9-П/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6253-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-u-chern 12 сесія 28.03.2018 № 15-12/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6694-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-u-chern 15 сесія 04.10.2018 № 9-15/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7403-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-u-chern 16 сесія 20.12.2018 № 15-16/VI https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7730-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-u-chern</p>

28.	Про обласну Програму із забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/4372-pro-oblasnu-prohramu-iz-zabezpechennia-zhytloom-ditei-syrit-ditei	6 сесія 29.09.2016 № 6-6/VII	15 сесія 04.10.2018 № 8-15/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7402-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-maloho-i-seredno 18 сесія 26.06.2019 № 9-18/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8309-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-maloho-i-seredno
29.	Про обласну Програму розвитку малого і середнього підприємництва на 2017-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/4703-pro-oblasnu-prohramu-rozvytku-maloho-i-serednoho-pidpryemnytstva	7 сесія 20.12.2016 № 6-7/VII	
30.	Про Програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів Чернігівської області на 2017-2021 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/4707-pro-prohramu-pidtrymky-rozvytku-silskohospodarskykh-obsluhovuiuuch	7 сесія 20.12.2016 № 10-7/VII	
31.	Про обласну Програму попередження дитячої безпритульності та бездоглядності, розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, на 2017-2021 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/4708-pro-oblasnu-prohramu-poperedzhennia-dytiachoi-bezpryutnosti-ta-b	7 сесія 20.12.2016 № 11-7/VII	
32.	Про обласну Програму розвитку фізичної культури та спорту Чернігівської області на 2017-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/4709-pro-oblasnu-prohramu-rozvytku-fizychnoi-kultury-ta-sportu-chernih	7 сесія 20.12.2016 № 12-7/VII	9 сесія 17.05.2017 № 13-9/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/5352-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-fizychnoi-kultur 12 сесія 28.03.2018 № 22-12/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/6702-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-fizychnoi-kultur 15 сесія 04.10.2018 № 11-15/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7406-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-fizychnoi-kultur 18 сесія 26.06.2019 № 12-18/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8312-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-prohramy-rozvytku-fizychnoi-kultur

33.	Про затвердження Стратегії створення системи дитячої паліативної допомоги в Чернігівській області до 2020 року https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/4710-pro-zatverdzhennia-stratehii-stvorennia-systemy-dytiachoi-paliaty	7 сесія 20.12.2016 № 13-7/VII
34.	Про Програму створення страхового фонду документації Чернігівської області на 2016-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/4711-pro-prohramu-stvorennia-strakhovoho-fondu-dokumentatsii-chernihiv	7 сесія 20.12.2016 № 14-7/VII
35.	Про обласну Програму боротьби з онкологічними захворюваннями на 2017-2021 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/4952-pro-oblasnu-prohramu-borotby-z-onkologichnymu-zakhvoriuvanniamy-n	8 сесія 23.02.2017 № 9-8/VII
36.	Про обласну цільову Програму з національно-патріотичного виховання на 2017-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/4953-pro-oblasnu-tsilovu-prohramu-z-natsionalno-patriotichnoho-vykhova	8 сесія 23.02.2017 № 10-8/VII
37.	Про Комплекс обласну програму підтримки сім'ї, забезпечення гендерної рівності та протидії торгівлі людьми на період до 2020 року https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/4954-pro-kompleksnu-oblasnu-prohramu-pidtrymky-sim-i-zabezpechennia-ge	8 сесія 23.02.2017 № 11-8/VII
38.	Про Програму розвитку рибного господарства Чернігівської області на 2018-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/5782-pro-prohramu-rozvytku-rybnoho-hospodarstva-chernihivskoi-oblasti	10 сесія 22.08.2017 № 9-10/VII

12 сесія 28.03.2018 № 21-12/VII
<https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishehnyia/item/6700-pro-vnesennia-zmin-do-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-z-natsionalno-pa>

39.	Про затвердження Програми стимулювання до запровадження енергоефективних заходів населення, об'єднань співласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельних кооперативів Чернігівської області на 2018-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6256-pro-zatverdzhennia-prohramy-stymuliuvannia-do-zaprovadzhennia-ene	11 сесія 07.12.2017 № 12-11/VII	13 сесія 24.05.2018 № 3-13/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6930-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-stymuliuvannia-do-zaprovadzhennia
40.	Про Програму інформатизації Чернігівської області на 2018-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6257-pro-prohramu-informatyzatsii-chernihivskoi-oblasti-na-2018-2020-r	11 сесія 07.12.2017 № 13-11/VII	19 сесія 25.09.2019 № 13-19/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8633-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-informatyzatsii-chernihivskoi-obla
41.	Про Програму відзначення державних та професійних свят, ювілейних дат, заохочення за заслуги перед Чернігівською областю, здійснення представницьких та інших заходів на 2018-2022 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6260-pro-prohramu-vidznachennia-derzhavnykh-ta-profesinykh-sviat-ivui	11 сесія 07.12.2017 № 16-11/VII	18 сесія 26.06.2019 № 2-18/VII https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/8301-pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-vidznachennia-derzhavnykh-ta-profe
42.	Про Програму продуктивної зайнятості населення Чернігівської області на 2018-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/6692-pro-prohramu-produktyvnoi-zainiatosti-naselenia-chernihivskoi-ob	12 сесія 28.03.2018 № 13-12/VII	
43.	Про Програму сприяння виконанню повноважень депутатами Чернігівської обласної ради на 2019-2020 роки https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7718-pro-prohramu-spryannia-vikonanniuvnovnazhen-deputatamy-chernih	16 сесія 20.12.2018 № 3-16/VII	
44.	Про Програму економічного і соціального розвитку області на 2019 рік https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/7719-pro-prohramu-ekonomichnoho-i-sotsialnohorozvytku-oblasti-na-2019	16 сесія 20.12.2018 № 4-16/VII	

45.	Про Програму покращення матеріально-технічного забезпечення заходів територіальної оборони, військових частин та правоохоронних органів, які дислокуються на території Чернігівської області, на 2019 рік https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7722-pro-programu-pokrashchennia-materialno-tekhnichnoho-zabezpechenni	16 сесія 20.12.2018 № 7-16/VII	
46.	Про затвердження Регіональної програми розвитку автомобільних доріг загального користування місцевого значення на 2019-2022 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7724-pro-zatverdzhennia-rehionalnoi-programy-rozvytku-avtomobilnykh-do	16 сесія 20.12.2018 № 9-16/VII	
47.	Про обласну Програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Чернігівській області на 2019-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7725-pro-oblasnu-programu-pidvyshchennia-rivnia-bezpeky-dorozhnoho-ruk	16 сесія 20.12.2018 № 10-16/VII	
48.	Про обласну Програму залучення організації громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів у 2019-2020 роках https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7728-pro-oblasnu-programu-zaluchennia-orhanizatsii-hromadianskoho-susp	16 сесія 20.12.2018 № 13-16/VII	
49.	Про Програму соціальної підтримки учасників антитерористичної операції, операції Об'єднаних сил, членів їх сімей, бійців-добровольців у Чернігівській області на 2019-2023 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/7729-pro-programu-sotsialnoi-pidtrymky-uchasnykiv-antyterorystychnoi-o	16 сесія 20.12.2018 № 14-16/VII	17 сесія 04.04.2019 № 6-17/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8009-pro-vnesennia-zmin-do-programy-sotsialnoi-pidtrymky-uchasnykiv-an 18 сесія 26.06.2019 № 4-18/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8303-pro-vnesennia-zmin-do-programy-sotsialnoi-pidtrymky-uchasnykiv-an 19 сесія 25.09.2019 № 3-19/VII https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8623-pro-vnesennia-zmin-do-programy-sotsialnoi-pidtrymky-uchasnykiv-an
50.	Про затвердження Антикорупційної програми Чернігівської обласної ради на 2019-2020 роки https://chor.gov.ua/hormativni-dokumenti/rishennya/item/8313-pro-zatverdzhennia-antykoruptsiinoi-programy-chnernihivskoi-oblasn	18 сесія 26.06.2019 № 13-18/VII	

Додатки до спроможності 4

ДОДАТОК 4.1.

Медіаплан для проєкту «Велике будівництво»

Дата	Тема. Об'єкт. Захід	Форма висвітлення
22.06	Щоденне інформування про стан виконання об'єктів «Великого Будівництва» (будівництво дорожньої інфраструктури районів області).	3 інформаційні статті на офіційному сайті Черкаської ОДА, соціальні мережі, розсилка на онлайн та друковані ЗМІ
23.06	Інфраструктурне та соціальне значення об'єкту «Великого будівництва» (капітальний ремонт Жашківської спеціалізованої школи № 1)	Інформаційна стаття на офіційному сайті Черкаської ОДА, соціальні мережі, розсилка на онлайн та друковані ЗМІ
24.06	Виїзд на об'єкт «Великого будівництва». Огляд ремонту дороги О 240709 Межиріч-Лука-Горобіївка за участю керівництва Черкаської ОДА. Соціальне інфраструктурне значення, інформування від підрядника про календарний план виконання робіт, кількість зайнятих працівників, думки місцевих жителів.	Сюжети на телебаченні, розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах
25.06	Виїзд на об'єкт «Великого будівництва» – капітальний ремонт школи Тальнівської міської ОТГ. Соціальне інфраструктурне значення, інформування від підрядника про календарний план виконання робіт, кількість зайнятих працівників, думки місцевих жителів.	Сюжети на телебаченні, розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах
26.06	Щотижневий дайджест «Великого будівництва». Підсумки виконання робіт на об'єктах за тиждень.	Зйомка відеодайджесту, сайт ОДА, соціальні мережі, розповсюдження у ЗМІ регіону
30.06	«Реалізація програми «Велике будівництво» на Черкащині»	Участь керівництва Черкаської ОДА в ефірі «Тема дня» на Суспільному телебаченні «UA: Черкаси», розповсюдження ефіру на офіційних ресурсах та ЗМІ регіону.
01.07	Щоденне інформування про стан виконання об'єктів «Великого Будівництва»(будівництво дорожньої інфраструктури районів області).	3 інформаційні статті на офіційному сайті Черкаської ОДА, соціальні мережі, розсилка на онлайн та друковані ЗМІ

02.07	Виїзд на об'єкти Великого будівництва за участі керівництва ОДА та представників ЗМІ.	Інформаційні матеріали, відеосюжети про соціальне та інфраструктурне значення капітального ремонту приймальних відділень 8 лікарень Черкаської області. Розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах
03.07	Значення «Великого будівництва» для підвищення рівня зайнятості населення в області. Щотижневий дайджест «Великого будівництва». Підсумки виконання робіт на об'єктах за тиждень.	Інформаційні статті на офіційних ресурсах, розповсюдження матеріалів у друкованих та онлайн-ЗМІ. Відеосюжети на регіональних ТБ за участі працівників підрядних організацій, керівництва ОДА, представників обласного Центру зайнятості. Зйомка відеодайджесту, сайт ОДА, соціальні мережі, розповсюдження у ЗМІ регіону
13.07	Щоденне інформування про стан виконання об'єктів «Великого Будівництва» (будівництво дорожньої інфраструктури районів області).	Інформаційні статті на офіційних ресурсах, розповсюдження матеріалів у друкованих та онлайн-ЗМІ області.
14.07	Об'єкт «Великого будівництва»: реконструкція будівлі Комунального закладу «Черкаський навчально-реабілітаційний центр «Країна добра» в м. Черкаси	Інформаційні матеріали, відеосюжети про соціальне та інфраструктурне значення за участі керівництва закладу, керівництва ОДА, підрядника, батьків та вихованців закладу. Розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах
15.07	Виїзд на об'єкт будівництва стадіону обласної спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи олімпійського резерву в м. Черкаси	Інформаційні матеріали, відеосюжети про соціальне та інфраструктурне значення за участі керівництва ОДА, підрядника, спортсменів школи олімпійського резерву. Розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах
16.07	«Реалізація програми «Велике будівництво» на Черкащині»	Участь керівництва Черкаської ОДА у програмі «У фокусі подій» на ТРК «Ільдана»
17.07	Виїзд на об'єкт: реконструкція стадіону дитячо-юнацької спортивної школи в м. Золотоноша. Щотижневий дайджест «Великого будівництва». Підсумки виконання робіт на об'єктах за тиждень.	Інформаційні матеріали, відеосюжети про соціальне та інфраструктурне значення за участі керівництва ОДА, підрядника, спортсменів дитячо-юнацької школи. Розповсюдження матеріалу у онлайн та друкованих ЗМІ, інформування на сайті ОДА, соціальних мережах. Зйомка відеодайджесту, сайт ОДА, соціальні мережі, розповсюдження у ЗМІ регіону

Додатки до спроможності 7

ДОДАТОК 7.1.

1. Примірне положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, наказ 17.04.2015 № 74.
2. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196.
4. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку наказ Мінрегіону № 80.
5. Наказ Мінрегіону від 18.05.2017 № 120 «Про затвердження Вимог до опису та інформаційної картки проєкту регіонального розвитку, який може реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу».
6. Закон Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.
7. Наказ Мінфіну від 29.03.2019 № 130 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період.
8. Наказ Мінфіну від 22.10.2015 № 922 «Про затвердження форм розрахунків при здійсненні місцевих запозичень».
9. Наказ Мінфіну від 25.07.2012 № 866 Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій.
10. Закон «Про цінні папери та фондовий ринок».
11. Рішення Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.06.2018 № 391 «Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу».

Нормативна база

- Бюджетний кодекс України.
- Закон України від 03.06.1992 № 2402-XII «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій».
- Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV «Про міжнародні договори України».
- Закон України від 07.02.2006 № 3392-IV «Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком».
- Закон України від 14.11.2019 № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік».
- Указ Президента України від 14.07.1992 № 379/92 «Про членство України в Європейському банку реконструкції та розвитку».
- Постанова КМУ від 05.09.2007 № 1090 «Деякі питання виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проєктів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку».
- Постанова КМУ від 27.01.2016 № 70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями».
- Наказ Мінфіну від 14.07.2016 № 616 «Про затвердження Порядку проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проєкту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самокупності, а також визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, обслуговування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 05 серпня 2016 р. за № 1095/29225».
- Наказ Мінфіну від 08.02.2019 № 53 «Про затвердження Порядку ведення реєстру проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06 березня 2019 р. за № 230/33201».
- Закупівлі в рамках проєкту Міжнародного банку реконструкції та розвитку «Програма «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство» (Угода про позику від 27.08.2019 № 8973-UA).

Проекти міжнародних організацій в м. Черкаси

Назва проєкту	Опис проєкту, включаючи позначення донорів	Період, роки	Загальний обсяг надходжень
1. Проєкт з модернізації системи теплопостачання на КП «Черкаси-теплокомуненерго»	<p>Донор: Європейський Банк Реконструкції і Розвитку.</p> <p>Опис дій в межах проєкту:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ встановлення котла на біопаливі потужністю 2,5 Мвт.; ■ технічне переоснащення трьох котелень з заміною котлів на сучасні жаротрубні котли, потужністю 12 Мвт. кожен; ■ встановлення попередньо ізольованих труб на 17,4 км тепломереж у двотрубному виконанні; ■ встановлення 109 ІТП у 103 житлових будинках; ■ встановлення трьох когенераційних машин 1,2 Мвт електричної потужності кожна. 	2008-2014 рік	11 200 000 євро
2. Проєкт «Модернізація водопровідних та каналізаційних насосних станцій КП «Черкасиводоканал»	<p>Донор: Міжнародний банк реконструкції та розвитку.</p> <p>Опис дій в межах проєкту:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Модернізація 2 головних каналізаційних та 7 районних каналізаційних насосних станцій». ■ Модернізація 3 водопровідних насосних станцій. 	2009-2014 рік	10 880 050 дол. США
3. Проєкт «Реконструкція мереж водовідведення, впровадження автоматизованої системи управління та будівництво очисних споруд промивних вод на Дніпровській водоочисній станції»	<p>Донор: Міжнародний банк реконструкції та розвитку.</p> <p>Опис дій в межах проєкту:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Реконструкція головного каналізаційного колектора по вул. Чигиринській в м. Черкаси; ■ Реконструкція ділянки головного каналізаційного колектора по вул. Гоголя від вул. Різдвяної до вул. Добровольського в м. Черкаси; ■ Впровадження автоматичної системи управління технологічними процесами з використанням SCADA. 	з 2016 року і по цей час	12 339 772,50 дол. США

Назва проєкту	Опис проєкту, включаючи позначення донорів	Період, роки	Загальний обсяг надходжень
<p>4. Проєкт оптимізації муніципальної стратегії модернізації енергетичних мереж міста Черкаси та організація децентралізованого франко-українського співробітництва в галузі енергетики (за сприяння Посольства Франції в Україні).</p>	<p>Донор: Посольство Франції в Україні.</p> <p>В рамках меморандуму, підписаного 07.11.2015 року між Посольством Франції в Україні та Черкаською міською радою, в Черкасах був реалізований спільний проєкт в енергетичному секторі – «Зелене місто – Черкаси». Проєкт включав до свого складу:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Оцінку енергетичної ситуації в муніципалітеті та розробку плану сталого енергетичного розвитку (ПСЕР); ■ Аудит 6 секторів, що покриваються інструментарієм TRACE (муніципальні будівлі, муніципальний транспорт, вуличне освітлення, тепло та енергія, вода та стічні води, тверді побутові відходи); ■ Підтримка в перетворенні ПСЕР на конкретні проєкти для сталого переходу; ■ Вибір флагманського проєкту. <p>За результатами роботи над проєктом «Зелене місто – Черкаси» був представлений комплексний звіт, який дав оцінку поточній ситуації в енергетиці та сталому розвитку міста, та рекомендації з оглядом технічної модернізації систем та менеджменту, для подальшої розробки плану дій міста. Також був відібраний Проєкт з комплексної оцінки сфери поводження з відходами у місті Черкаси.</p>	<p>2015-2016 рік</p>	<p>65 000 євро</p>
<p>5. Інвестиційний проєкт з термомодернізації освітніх бюджетних закладів міста (гімназія № 9, ЗОШ № 21, ЗОШ № 26)</p>	<p>Донор: Північна Екологічна Фінансова Корпорація НЕФКО.</p> <p>У закладах освіти міста, в яких реалізується проєкт, проведено утеплення фасадів, заміна дерев'яних вікон на енергозберігаючі.</p>	<p>2015-2018 рік</p>	<p>9 120 000 грн</p>
<p>6. Проєкт «Місцеві ініціативи задля стабільної України (Link)»</p>	<p>Донор: Регіональний Центр для Центральної та Східної Європи (РЕЦ).</p> <p>Місто Черкаси брало участь в реалізації проєкту «Місцеві ініціативи задля стабільної України (Link)», основні умови якого передбачали проведення ряду тренінгів для представників міської ради та реалізацію пріоритетного муніципального енергоефективного проєкту.</p>	<p>2016-2017 рік</p>	<p>–</p>

Назва проєкту	Опис проєкту, включаючи позначення донорів	Період, роки	Загальний обсяг надходжень
<p>7. Проєкт з дослідження модернізації системи поводження з відходами у м. Черкаси</p>	<p>Донор: Французька Республіка.</p> <p>Опис дій в межах проєкту:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ аналіз морфології міських відходів; ■ опрацювання схеми збору відходів; ■ проведення кампанії «Тестових будинків» для визначення обсягів та складу відходів середньостатистичного домогосподарства та можливості їх оптимізації; ■ опрацювання варіантів можливого роздільного збору відходів та компостування; ■ формування ланцюга вартості повного комплексу з управління відходами. <p>В результаті реалізації проєкту компанією BETEN INGENIERIE представлено техніку економічне обґрунтування, бізнес-план та варіанти фінансування впровадження модернізованого міського комплексу з управління відходами.</p>	<p>2016 –2017 рік</p>	<p>500 000 євро</p>
<p>8. Партисипативний бюджет – можливість для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади</p>	<p>Донор: Міжнародна громадська організація «Фундація українсько-польської співпраці ПАУСІ».</p> <p>Черкаси одне з «пілотних» міст», що залучене до проєкту Фундації ПАУСІ «Партисипативний бюджет – можливість для підвищення громадської активності». Згідно ідеї партисипативного бюджету мешканці міста беруть активну участь в облаштуванні територій, на яких проживають. Проведення навчань, тренінгів, ознайомчих візитів.</p>	<p>2015 рік</p>	<p>70 000 грн</p>

Назва проєкту	Опис проєкту, включаючи позначення донорів	Період, роки	Загальний обсяг надходжень
<p>9. Проєкт «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні»</p>	<p>Донор: Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад за фінансування та підтримки МЗС Норвегії.</p> <p>Черкаси стали одним з 10-ти учасників проєкту, що реалізується Асоціацією міст України спільно з Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад за фінансування та підтримки МЗС Норвегії, націленого на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів. В рамках даного проєкту у м. Черкаси згідно розпорядження міського голови у 2018 році було створено робочу групу, яка працює над вирішенням таких завдань, як забезпечення відшкодування витрат за лікування мешканців інших територіальних громад, переведення окремих закладів на самоокупність, впровадження інноваційних технологій на вторинному рівні надання медичної допомоги, впровадження Концепції паркування транспортних засобів на території м. Черкаси, інтерактивної карти прибирання міста та переходу на прямі розрахунки з комунальними підприємствами за проведені роботи та надані послуги.</p> <p>Виконання цих завдань дозволить більш ефективно використовувати кошти місцевого бюджету, покращити доступність та якість надання послуг в медичній та житлово-комунальній сферах, зробити простір міста більш комфортним для його мешканців.</p>	<p>2018 рік і по цей час</p>	

Додатки до спроможності 8

ДОДАТОК 8.1.

ПЕРЕЛІК об'єктів, щодо яких планується застосовувати механізм державно-приватного партнерства в Чернігівській області

№ з/п	Місце реалізації проекту (область, район, селище/місто)	Назва об'єкту, щодо якого планується реалізувати проект на умовах державно-приватного партнерства	Форма ДПП (концесія, спільна діяльність, не визначено)	Стадія підготовки проекту ДПП (розроблено ТЕО, прийнято рішення, здійснюється аналіз ефективності, визначено партнера тощо)	Показники економічної ефективності проекту (NPV, IRR, DPP) у разі наявності ТЕО	Державний партнер	Потенційний приватний партнер	Необхідний обсяг інвестицій	Строк реалізації
Пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції									
1	Чернігівська область, Бахмацький район с. Гайворон	Розробка родовищ торфу поблизу села Гайворон	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Гайворонська сільська рада	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Не визначено
2	Чернігівська область, Коропський район, с. Розльоти	Видобуток та переробка фосфоритів Розльотського (Кролевецького) родовища Розльотівської сільської ради	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Розльотівська сільська рада	Пошук партнера	34,4 млн грн (в цінах 2004 року)	2020

3	Чернігівська область, Коропський район, с. Осьмаки	Видобуток керамічної глини поблизу села Осьмаки Вербівської сільської ради	Не визна- чено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Вербівська сільська рада	Пошук партнера	0,85 млн грн	2020
4	Чернігівська область, Корюківський район, с. Перелюб	Розробка родовища по виробництву червоної глини з подальшою переробкою в буді- вельні матеріали (чере- пицю, облицювальну цеглу, стінові блоки)	Не визна- чено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Пере- любська селищна рада	Пошук партнера	15,0 млн грн	2020
5	Чернігівська область, Ріпкинський район, с. Горностаївка	Розробка родовища Північно-Західна ділянка Папернян- ського родовища квар- цових пісків № 06-16- ДТП площею 0,40 га	Не визна- чено	Рішення виконкому Горноста- ївської сільської ради від 21 січня 2017 року № 4 «Про пого- дження плану розміщення земельної ділянки що передбача- ється для відведення ТОВ «Папер- нянський кар'єр скля- них пісків»	На стадії розрахунку	Горноста- ївська сільська рада	ТОВ «Папер- нянський кар'єр скляних пісків»	На стадії розрахунку	2017- 2020 роки
6	Чернігівська область, Сосницький район, с. Загребелля	Розробка Андріївського родовища глини поблизу села Загре- белля Загребельської сільської ради	Не визна- чено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Загре- бельська сільська рада	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020

Виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу

1	Чернігівська обл., Городнянський район	Модернізація Городнянської дільниці ВЛТ«Облтеплокомуненерго»	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Городнянська міська рада	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020
2	Чернігівська область, Козелецький район, с. Пархимів	Будівництво підвідного та розподільчих газопроводів в с. Пархимів (I та II черга)	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Пархимівська сільська рада	Пошук партнера	3,9 млн грн	2020
3	Чернігівська область, Куликівський район, с. Орлівка	Котельня для опалення Орлівська ЗОШ I-III ст.	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Куликівська районська держадміністрація	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020
4	Чернігівська область, Куликівський район, с. Жуківка	Котельня для опалення Жуківської ЗОШ I-III ст.	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Куликівська районська держадміністрація	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020
5	Чернігівська область, Куликівський район, с. Виблі	Котельня для опалення Виблівської ЗОШ I-III ст.	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Куликівська районська держадміністрація	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020
6	Чернігівська область, Куликівський район, с. Вересоч	Котельня для опалення Вересоцької ЗОШ I-III ст.	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Куликівська районська держадміністрація	Пошук партнера	На стадії розрахунку	2020
7	Чернігівська область, Ніжинський район, с. Безуглівка	Заміна газових котлів на твердопаливні у Безуглівському НВК «ЗНЗ- ДНЗ» I-III ступенів за адресою: вул. Горького, 58 А, с. Безуглівка, Ніжинського району, Чернігівської області	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Безуглівська сільська рада	Пошук партнера	0,9 млн грн	2020

8	Чернігівська область, Ніжинський район, с. Перемога	Заміна газових котлів на твердопаливні у Перемозькому НВК «ЗНЗ-ДНЗ» I-III ступенів за адресою: вул. Молодіжна, 7, с. Перемога, Ніжинського району, Чернігівської області	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Талалаївська сільська рада	Пошук партнера	0,8 млн грн	2020
9	Чернігівська область, Ніжинський район, с. Талалаївка	Заміна газових котлів на твердопаливні у Талалаївській ЗОШ I-III ступенів за адресою: вул. Шкільна, 1, с. Талалаївка, Ніжинського району, Чернігівської області	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Перемозька сільська рада	Пошук партнера	0,8 млн грн	2020
10	Чернігівська область, Прилуцький район, смт. Ладан	Реконструкція котельні № 1 по вул. Миру, 75-Б в смт. Ладан	Не визначено	Розроблено проєктно – кошторисну документацію, є позитивний висновок комплексної державної експертизи	На стадії розрахунку	Ладанська селищна рада	Пошук партнера	2,9 млн грн	2020
11	Чернігівська область, м. Семенівка	Реконструкція котельні Семенівської центральної районної лікарні з встановленням твердопаливних котлів	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Семенівська районна рада	Пошук партнера	1,5 млн грн	2020
12	Чернігівська область, м. Семенівка	Реконструкція котельні Семенівської гімназії № 2 з встановленням твердопаливних котлів	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Семенівська міська рада	Пошук партнера	1,5 млн грн	2020

13	Чернігівська область, Талалаївський р-н, с. Плугатар	Реконструкція будівлі Червоноплугатарської ЗОШ І-ІІІ ст з впровад- женням теплореновації в с. Плугатар, Талалаїв- ського району	Не визна- чено	Не визна- чено	Не визна- чено	Не визна- чено	Плуга- тарська сілська рада	Пошук партнера	1,2 млн грн	2020
14	Чернігівська область, Талалаївський р-н, с. Харькове	Реконструкція системи опалення з додатковим встановленням твер- допаливного котла в котельні Харківської ЗОШ І-ІІІ ст по вул. Нау- менка, 72 в с. Харькове, Талалаївського району Чернігівської області	Не визна- чено	Не визна- чено	Не визна- чено	Харь- ковська сілська рада	Пошук партнера	0,3 млн грн	2020	
Будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури										
1	Чернігівська обл., Борз- нянський р-н, с. Печі	Капітальний ремонт дороги з твердим покриттям по вул. Вишнева на відрізу від перехрестя з вул. Гідності до перехрестя із дорогою на с. Крути	Не визна- чено	Проектна ідея	-	-	Пошук партнера	2,2 млн грн	Не визна- чено	
2	Чернігівська обл., Борз- нянський р-н, с. Ядуги	Капітальний ремонт проїзної частини авто- мобільної дороги по вул. Шевченка	Не визна- чено	Проектна ідея	-	-	Пошук партнера	4,1 млн грн	Не визна- чено	
3	Чернігівська обл., Борзнянський р-н, с. Шаповалівка	Капітальний ремонт проїзної частини авто- мобільної дороги по вул. Софії Русової	Не визна- чено	Проектна ідея	-	-	Пошук партнера	2,0 млн грн	Не визна- чено	

4	Чернігівська обл., Борзнянський р-н, с. Красностав	Капітальний ремонт проїзної частини автомобільної дороги по вул. Шкільна	Не визначено	Проектна ідея	-	Пошук партнера	2,0 млн грн	Не визначено	
5	Чернігівська область, смт. Варва	Капітальний ремонт проїзної частини вул. Вороного, с. Журавка Варвинського району	Не визначено	Проектна ідея	На стадії розрахунку	Пошук партнера	1,3 млн грн	2020	
Машинобудування									
Збір, очищення та розподілення води									
1	Чернігівська область, Бахмацький район м. Бахмач	Виробництво та розлив питної води	Не визначено	Транспортна інфраструктура, трудові ресурси	На стадії розрахунку	Пошук партнера	12 млн грн	2 роки	
2	Чернігівська область, Козелецький район, смт. Козелець	Реконструкція водопровідної мережі по вул. Комсомольська в смт. Козелець	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Пошук партнера	0,9 млн грн	2020	
3	Чернігівська область, Козелецький район, м. Остер	Реконструкція існуючої водопровідної мережі в м. Остер по вул. Одиця, Низова, Зайцева, Воробйова, М. Василенка, Жовтнева, К.Маркса	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Пошук партнера	1,3 млн грн	2020	
4	Чернігівська обл., Менський район, м. Мена	Капітальне будівництво водопроводу по вул. Красіна, Артема, Жовтнева в м. Мена	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Пошук партнера	9,0 млн грн	2020	

5	Чернігівська обл., Мєнський район, м. Мєна	Завєршеннє реконструкції КНС в м. Мєна Чернігівської обл.	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Мєнська міська рада	Пошук партнера	0,5 млн грн	2007-2020
6	Чернігівська область, Мєнський район, м. Мєна	Реконструкція очисних споруд в м. Мєна Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Мєнська міська рада	Пошук партнера	10,0 млн грн	2017-2020
7	Чернігівська область, м. Ніжин	Ремонт та обслуговування водопровідних та каналізаційних мереж	Не визначено	Визначення приватного партнера	На стадії розрахунку	Ніжинська міська рада	Пошук партнера	В стадії розрахунку	2017-2020
8	Чернігівська область, Ніжинський район, с. Світанок	Реконструкція системи водопостачання в с. Світанок Ніжинського р-ну Чернігівської обл.	Не визначено	Визначення приватного партнера	На стадії розрахунку	Кунашівська сільська рада	Пошук партнера	2,8 млн грн	Не визначено
9	Чернігівська обл., Ніжинський р-н, с. Кунашівка	Будівництво водопровідної мережі по вул. Франка до житлового будинку № 271 с. Кунашівка, Ніжинського р-ну Чернігівської обл.	Не визначено	Визначення приватного партнера	На стадії розрахунку	Світанківська сільська рада	Пошук партнера	0,3 млн грн	Не визначено
10	Чернігівська область, Новгород-Сіверський район, с. Юхнове	Реконструкція системи водопостачання с. Юхнове Новгород-Сіверського району Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	Здійснюється аналіз ефективності	Н-Сів. районна рада	Пошук партнера	0,9 млн грн	2020
11	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Голубівка	Буріння водозабірних свердловин для господарсько – питного водопостачання в с. Голубівка (1 черга коригування)	Не визначено	Розроблено проєктно – кошторисну документацію, є експертний звіт	-	Івковецька сільська рада	Пошук партнера	9,5 млн грн	2020

12	Чернігівська область, Сновський район, м. Сновськ	Будівництво водогону в мікрорайоні Носівка у м. Сновськ Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Сновська міська рада	Пошук партнера	2,4 млн грн	2020
13	Чернігівська область, Сновський район, с. Нові Боровичі	Будівництво водопровідної мережі в с. Нові Боровичі Сновського району Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Новоборовицька сільська рада	Пошук партнера	1,9 млн грн	2020
14	Чернігівська область, Сновський район, с. Петрівка	Будівництво водопровідної мережі в с. Петрівка Сновського району Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Петрівська сільська рада	Пошук партнера	1,3 млн грн	2020
15	Чернігівська область, Сновський район, с. Єліне	Будівництво водопровідної мережі в с. Єліне Сновського району Чернігівської області	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Єліньська сільська рада	Пошук партнера	0,3 млн грн	2020
16	Чернігівська область, м. Сновськ	Реконструкція каналізаційних мереж по вул. Леніна, Некрасова, Р. Люксембург у м. Сновськ	Не визначено	ПКД в наявності. Позитивний висновок державної експертизи № 25-00632-12 від 07.09.2012 р. Роботи проводяться з 2012 року.	На стадії розрахунку	Сновська міська рада	Пошук партнера	3,8 млн грн	Не визначено

17	Чернігівська область, м. Чернігів	Будівництво цеху механічного зневоднення осаду на каналізаційних очисних спорудах м. Чернігова	Спільна діяльність	Розроблено проєкт	На стадії розрахунку	КП «Чернігівводоканал» Чернігівської міської ради	Пошук партнера	103 млн грн	Не визначено
18	Чернігівська область, м. Чернігів	Будівництво вузла регентної обробки стічних вод на каналізаційних очисних спорудах м. Чернігова	Спільна діяльність	Розроблено проєкт	На стадії розрахунку	КП «Чернігівводоканал» Чернігівської міської ради	Пошук партнера	5 млн грн	Не визначено
Охорона здоров'я									
1	Чернігівська обл., м. Борзна, вул. С. Палія, 22	Реконструкція даху бактеріологічного відділення Борзнянської районної лікарні	Не визначено	Проєктна ідея	-	-	Пошук партнера	0,4 млн грн	Не визначено
2	Чернігівська область, Козелецький район, смт. Козелець	Реконструкція акушерсько-педіатричного корпусу Центральної районної лікарні, смт Козелець	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Козелецька районна державна адміністрація	Пошук партнера	52,5 млн грн	2020
3	Чернігівська область, Козелецький район, смт. Козелець	Реконструкція поліклінічного відділення Козелецької ЦРЛ в смт Козелець, вул. Франка, 2 Чернігівської обл.	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Козелецька районна державна адміністрація	Пошук партнера	3,3 млн грн	2020
4	Чернігівська область, м. Прилуки	Капітальний ремонт приміщень об'єданого відділення хірургічного профілю Прилуцької ЦРЛ по вул. Київська, 98 м. Прилуки Чернігівської області	Не визначено	Розроблено проєктно – кошторисну документацію, є експертний звіт	-	КНП «Прилуцька центральна районна лікарня» Прилуцької районної ради Чернігівської області	Пошук партнера	3,9 млн грн	2020

5	Чернігівська область, м. Прилуки	Капітальний ремонт приміщень рентгена-бінетів Прилуцької ЦРЛ по вул. Київська, 98 м. Прилуки Чернігівської області	Не визначено	Розроблено проєктно-кошторисну документацію, є експертний звіт	-	КНП «Прилуцька центральна районна лікарня» Прилуцької районної ради Чернігівської області	Пошук партнера	1,2 млн грн	2020
6	Чернігівська область, м. Прилуки	Капітальний ремонт приміщень харчоблоку Прилуцької ЦРЛ по вул. Київська, 98 м. Прилуки Чернігівської області	Не визначено	Розроблено проєктно-кошторисну документацію, є експертний звіт	-	КНП «Прилуцька центральна районна лікарня» Прилуцької районної ради Чернігівської області	Пошук партнера	1,1 млн грн	2020
Туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт									
1	Чернігівська обл. Борзнянський район, с. Шаповалівка	Реконструкція сільського будинку культури	Не визначено	Проєктна ідея	На стадії розрахунку	Шаповалівська с/р	Пошук партнера	1,1 млн грн	Не визначено
2	Чернігівська обл. Борзнянський район, с. Головеньки	Реконструкція покрівлі приміщення будинку культури	Не визначено	Проєктна ідея	На стадії розрахунку	Шаповалівська с/р	Пошук партнера	0,5 млн грн	Не визначено
3	Чернігівська обл. Борзнянський район, с. Високе	Реконструкція Височанського сільського будинку культури (I та II черга)	Не визначено	Проєктна ідея	На стадії розрахунку	Височанська с/р	Пошук партнера	3 млн грн	Не визначено

4	Чернігівська область, Коропський район, смт Короп	Створення готельно-ресторанного комплексу на базі комунального підприємства «Інформаційно-туристичний центр «Космос» в смт Короп	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Коропська районна рада	Пошук партнера	0,85 млн грн	2020
5	Чернігівська область, Коропський район, смт Короп	Капітальний ремонт приміщення Коропської районної бібліотеки в смт Короп	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Коропська селищна рада	Пошук партнера	1,6 млн грн	2020
6	Чернігівська область, Коропський район, смт Короп	Збереження Монастирського дуба в селі Рихли	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Коропська селищна рада	Пошук партнера	0,9 млн грн	2020
7	Чернігівська область, Куликівський район, смт Куликівка	Капітальний ремонт районного будинку культури з використанням енергозберігаючих технологій	Не визначено	Розроблено ПКД. Пошук партнера	На стадії розрахунку	Куликівська районна рада	Пошук партнера	2,3 млн грн	2020
8	Чернігівська область, Ніжинський район, с. Талалаївка	Створення сільського центру розвитку фізичної культури та спорту Талалаївської сільської ради за адресою вул. Паркова, 6	Не визначено	Наявний ген-план, розроблено проектно-кошторисну документацію	На стадії розрахунку	Талалаївська сільська рада	Пошук партнера	52,7 млн грн	2020-2023
9	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Переволочна	Реконструкція колишньої садиби Милорадовичів в с. Переволочна під комплексний туристичний центр	Спільна діяльність	Розроблено інвестиційний проєкт	На стадії розрахунку	Переволочанська сільська рада	Пошук партнера	4,5 млн грн	2020

10	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Манжосівка	Капітальний ремонт будівлі Дідовецького районного будинку культури Прилуцької районної ради з заміною даху, вікон, дверей та утеплення зовнішніх стін по вул. Героїв війни, 91	Не визначено	Розроблено проєктно – кошторисну документацію, є експертний звіт	На стадії розрахунку	Манжосівська сільська рада	Пошук партнера	3,4 млн грн	2020
11	Чернігівська обл., Ріпкинський р-н, с. Воробів	Реконструкція сільського клубу	Не визначено	Здійснюється аналіз ефективності	На стадії розрахунку	Великозлівська сільська рада	ТОВ «Чернігівська індустріальна молочна компанія»	1,5 млн грн	2020
12	Чернігівська область, Сосницький район, с. Бутівка	Реконструкція пустуючого приміщення дитячого садка під об'єкт зеленого туризму	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Бутівська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено
13	Чернігівська обл., Сосницький район, с. Бондарівка	Реконструкція пустуючого приміщення школи в с. Бондарівка Сосницького району під об'єкт зеленого туризму	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Бутівська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено
14	Чернігівська область, Талалаївський район, с/мт Талалаївка	Добудова Талалаївського стадіону	Спільна діяльність	Є в наявності асфальтове покриття, трибуни. Розпочато будівництво приміщення роздягальні, 2010 рік. Ступінь будівельної готовності – 5%.	На стадії розрахунку	Талалаївська селищна рада	Пошук партнера	4 млн грн	2020

15	Чернігівська область, Талалавський район, с. Червоний Плугатар	Розвиток туризму на базі Червоноплугатар- ського парку	Концесія	Червоноплугатарський парк ландшафтного типу закладено у 60-х роках 19-го століття, являється пам'яткою природи. У центрі парку розташований старовинний будинок площею 250 кв.м., являється пам'яткою архітектури. Знаходиться в занедбаному вигляді.	На стадії розрахунку	Рябухівська сільська рада ДП «Райагролісництво»	Пошук партнера	3 млн грн	2020
16	Чернігівська обл., м. Ніжин	Будівництво фізкультурно-оздоровчого комплексу з басейнами (типової будівлі басейну «H2O Classic») по вул. Незалежності,22	Не визначено	Визначення приватного партнера	Відсутнє ТЕО	Ніжинська міська рада	-	0,087 млн грн	15 років
17	Чернігівська область, Чернігівський район, с. Серединка	Реконструкція вільного приміщення будинку культури с. Серединка під об'єкт туризму, відпочинку або спорту	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Серединська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено

18	Чернігівська область, Чернігівський район, с. Жукотки	Реконструкція вільного приміщення бані с. Жукотки під об'єкт туризму, відпочинку або спорту	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Жуотківська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено
19	Чернігівська область, Чернігівський район, с. Ведильці	Реконструкція вільного приміщення бані с. Ведильці під об'єкт туризму, відпочинку або спорту	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Ведильцівська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено
20	Чернігівська область, Чернігівський район, с. Ведильці	Реконструкція вільного приміщення дитячого садка с. Ведильці під об'єкт туризму, відпочинку або спорту	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Ведильцівська сільська рада	Пошук партнера	Не визначено	Не визначено
Забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем									
Оброблення відходів									
1	Чернігівська область, Бахмацький район територія Курінської сільської ради	Будівництво заводу із сортування твердих побутових відходів	Не визначено	Інвестиційний намір	На стадії розрахунку	Бахмацька міська рада	Пошук партнера	35 млн грн	3 роки
2	Чернігівська область, Бахмацький район, с. Пальчики	Налагодження виробництва паливних пеллетів	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	КП «Турбота»	Не визначено	Не визначено	Не визначено
3	Чернігівська обл., Варвинський район (4 сільські ради: Гнідинцівська, Калиновичка, Маківська, Озерянська)	Знешкодження токсичних відходів, очищення території району від заборонених та непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Варвинська районна державна адміністрація	Не визначено	0,6 млн грн	2020
4	Чернігівська обл., м. Городня	Встановлення лінії сортування відходів та зберігання вторсировини	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Городнянська міська рада	Пошук партнера	Визначається	2020

5	Чернігівська обл., м. Ніжин	Модернізація системи поводження з ТПВ	Не визначено	Визначення приватного партнера	На стадії розрахунку	Ніжинська міська рада	Пошук партнера	Визначається	2020
6	Чернігівська область м. Новгород-Сіверський	Полігон твердих побутових відходів у м. Новгород-Сіверський (поводження з ТПВ)	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Новгород-Сіверська міська рада Чернігівської області	Пошук партнера	10,0 млн грн	2020
7	Чернігівська область, смт Ріпки	Введення в дію цеху по виробництву паливних піллетів з відходів лісопереробки	Не визначено	Проектна пропозиція	На стадії розрахунку	Ріпкинська селищна рада	Пошук партнера	5,0 млн грн	2017-2020
8	Чернігівська обл., м. Чернігів	Будівництво сміттєпереробного заводу	Не визначено	Проектна пропозиція	На стадії розрахунку	Чернігівська міська рада	Пошук партнера	В стадії розрахунку	Не визначено
9	Чернігівська область, м. Сновськ	Реконструкція полігону твердих побутових відходів	Спільна діяльність	Розроблено проект. Отримано позитивний експертний звіт від 13.10.2010 № 25-00143-10. На виконання робіт у 2010 році було виділено та освоєно 1015,1 тис. грн Протягом 2011-2015 років кошти на фінансування робіт не виділялись	На стадії розрахунку	Сновська міська рада	Пошук партнера	4,2 млн грн	2020
10	Чернігівська область, смт. Талалаївка	Будівництво полігону твердих побутових відходів в смт. Талалаївка Чернігівської області	Не визначено	Проектна пропозиція	На стадії розрахунку	Талалаївська селищна рада	Пошук партнера	6,9 млн грн	2020

Виробництво, розподілення та постачання електричної енергії									
Управління нерухомістю									
1	Чернігівська область, сmt. Варва	Завершення будівництва 30 квартирного житлового будинку, сmt. Варва, вул. Шевченка,83	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Варвинська районна рада	Пошук партнера	20 млн грн	2020
2	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Дмитрівка	Незадіяне приміщення колишнього дитячого садка с. Дмитрівка	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Малодівицька ОТГ	Пошук партнера	-	2020
3	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Погреби	Незадіяна частина приміщення дитячого садочка	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Погребівська сільська рада	Пошук партнера	-	2020
4	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Білоріччя	Незадіяні приміщення колишньої лікарні с. Білоріччя	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги» Прилуцької районної ради Чернігівської області	Пошук партнера	-	2020
5	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Білошапки	Незадіяні приміщення колишньої школи с. Білошапки	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Відділ освіти Прилуцької РДА	Пошук партнера	-	2020
6	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Мазки	Незадіяне приміщення колишньої школи с. Мазки	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Відділ освіти Прилуцької РДА	Пошук партнера	-	2020

7	Чернігівська область, Прилуцький район, с. Нетяжино	Незадіяне приміщення колишньої школи с. Нетяжино	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Нетя- жинська сільська рада	Пошук партнера	-	2020	
8	Чернігівська область, м. Чернігів	Комплексна забудова 3-го мікрорайону житло- вого району «Масани»	Спільна діяльність	Частково розрахована проектна докумен- тація для будівництва окремих об'єктів; ведеться будівництво двох об'єктів (багатоквар- тирного житлового будинку та автоцентру)	На стадії розрахунку	Кому- нальне під- приємство «Чернігів- будінвест» Черні- гівської міської ради	Пошук партнера	100 млн грн	Не визна- чено	
Інші										
1	Чернігівська область, м. Новгород-Сіверський	Капітальний ремонт лазні у м. Новгород-Сі- верський	Не визна- чено	Проектно- кошторисна документація в наявності	На стадії розрахунку	Новго- род-Сівер- ська міська рада Чер- нігівської області (КП «Міська багато- функці- ональна кому- нальна служба»)	Пошук партнера	2,7 млн грн	2020	
3	Чернігівська область, Срібнянський район, сmt. Срібне	Земельна ділянка в районі вул. Леніна в сmt. Срібне (5,6 га) Про- мислове виробництво	Не визна- чено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Сріб- нянська селищна рада	Пошук партнера для роз- роблення ПКД та ТЕО	Не визна- чено	До 2020	

4	Чернігівська область, Срібнянський район, с.мт. Срібне	Земельна ділянка на відстані 0,5 км від перехрестя автодоріг Київ-Суми та Срібне-Обухів (14га) Сільськогосподарське виробництво	Не визначено	Пошук партнера	На стадії розрахунку	Срібнянська РДА	Пошук партнера для розроблення ПҚД та ТЕО	Не визначено	До 2020
5	Чернігівська область, Борзнянський р-н, с. Ядути	Капітальний ремонт приміщення Ядутинської ЗОШ І-ІІІ ступенів із заміною вікон та дверей на основі енерго-зберігаючих технологій	Не визначено	Пошук партнера	-	Ядутинська с/р	Пошук партнера	0,2 млн грн	-
6	Чернігівська область, Борзнянський р-н, с. Хороше озеро	Капітальний ремонт приміщення Хорошеозерської ЗОШ І-ІІІ ступенів	Не визначено	Пошук партнера	-	Хорошеозерська с/р	Пошук партнера	1,0 млн грн	-
7	Чернігівська область, Борзнянський р-н, с. Хороше озеро	Капітальний ремонт приміщення під улаштування сан. вузлів в Хорошеозерській ЗОШ І-ІІІ ступенів	Не визначено	Пошук партнера	-	Хорошеозерська с/р	Пошук партнера	0,2 млн грн	-
8	Чернігівська область, Борзнянський р-н, с. Ядути	Капітальний ремонт приміщення під улаштування санітарних вузлів в будівлі Ядутинської ЗОШ І-ІІІ ступенів	Не визначено	Пошук партнера	-	Ядутинська с/р	Пошук партнера	0,2 млн грн	-

Додатки до Спроможності 9.

ДОДАТОК 9.1.

ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПРОЦЕДУР ЗАКУПІВЕЛЬ

- Закон України «Про публічні закупівлі» (з 19.04.2020 року діє нова редакція цього закону);
- Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 292 «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року № 225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України» (за змінами);
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків»;
- Наказ Мінекономіки від 11.06.2020 № 1082 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі»;
- Наказ Мінекономіки від 15.04.2020 № 710 «Про затвердження Переліку формальних помилок»;
- Наказ Мінекономіки від 15.04.2020 № 708 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі»;
- Наказ Мінекономіки від 07.04.2020 № 648 «Про веб-портал Уповноваженого з питань закупівель»;
- Наказ Мінекономіки від 18.02.2020 № 275 «Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі»;
- Наказ Мінекономіки від 30.03.2016 № 557 «Про затвердження Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)»;
- Наказ Мінекономіки від 23.12.2015 № 1749 «Про затвердження національного класифікатора України ДК 021:2015 та скасування національного класифікатора України ДК 021:2007»;
- Наказ Державного підприємства «ПРОЗОРРО» від 22.04.2019 № 16 «Про затвердження Інструкції з використання е-каталогу Prozorro-market»;
- Наказ Державного підприємства «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019 № 10 «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьої частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».

Додатки до Спроможності 10

ДОДАТОК 10.1

Додаток 1 до Порядку

ЗВІТ про результати реалізації проектів регіонального розвитку, визначених планом заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку за квартал 20_року

(найменування проекту регіонального розвитку (далі – проект)

Загальна вартість проекту _____

(у валюті договору (контракту) (реквізити договору (контракту) – найменування, дата укладення і номер)

Найменування бюджетної програми; код програмної класифікації видатків _____

Номер і найменування завдання регіональної стратегії, якому відпо-відає проект	Одна або кілька цілей, які будуть досягнуті в результаті реалізації проекту	Територіальна спрямованість (назва регіону, декількох регіонів, частини регіону)	Строк реалізації проекту		Джерела фінансування у звітному періоді	Фактична сума підписаних договорів (контрактів) у звітному періоді	Сума вибраних коштів у звітному періоді		Сума вибраних коштів з початку реалізації проекту		Індикатори (показники) результату реалізації проекту					Стан реалізації проекту (з порівняльною оцінкою фактично виконаного і запланованого)	Проблемні питання, їх вплив на причини їх виникнення та зазначення механізму вирішення
			планований	фактичний			планована	фактична	найменування індикатора (показника)	одиниця виміру	прогнозоване значення	фактичне значення	відхилення (+/-)				

Відповідальний за виконання проекту _____ (підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

_____ 20 _р.

ДОДАТОК 10.2

Додаток 2 до Порядку

ЗВІТ про результати проведення моніторингу виконання плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку за 20 рік

Номер та найменування цілі регіональної стратегії	Назва програми регіонального розвитку, що реалізується в рамках плану заходів	Назва регіонального розвитку, що включені до програми регіонального розвитку	Територіальна спрямованість проектів (назва регіону, декількох регіонів, частини регіону)	Строк реалізації проекту		Джерела фінансування у звітному періоді	Фактична сума підписаних договорів (контрактів) у звітному періоді		Сума вибраних коштів у звітному періоді	Сума вибраних коштів з початку реалізації проектів	Індикатори (показники) результативності виконання плану заходів	Стан виконання плану заходів (з порівняльною оцінкою фактичного виконання)				Проблемні питання, їх вплив на виконання плану заходів (з поясненням причин їх виникнення та зазначенням напрямків вирішення)	
				планований	фактичний		з початку реалізації проекту	за звітний період				планована	фактична	найменування індикатора (показника)	одиниця виміру		прогнозоване значення

Керівник органу виконавчої влади _____ 20 р.

(підпис)

_____ (ініціали та прізвище)

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ

Управління капітального будівництва
Чернігівської облдержадміністрації
(найменування головного розпорядника
коштів місцевого бюджету)
від 18.09.2020 № 251

П А С П О Р Т
бюджетної програми місцевого бюджету на 2020 рік

1.	1 500 000		Управління капітального будівництва облдержадміністрації	04014246	
	(КТПКВК МБ)		(найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету)	(код за ЄДРПОУ)	
2.	1 510 000		Управління капітального будівництва облдержадміністрації	04014246	
	(КТПКВК МБ)		(найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету)	(код за ЄДРПОУ)	
3.	1517361	0490	Співфінансування інвестиційних проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку	7400000 000	
			(найменування бюджетної програми згідно з Типовою програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету)	(код бюджету)	
4.	Обсяг бюджетних призначень/ бюджетних асигнувань:		7 783 868,00	гривень, у тому числі загального фонду	гривень
	та спеціального фонду	7 783 868,00	гривень		
5.	Підстави для виконання бюджетної програми:				
	Спільне розпорядження голів облдержадміністрації та облради «Про виділення коштів» від 17.02.2020 № 8				
	Спільне розпорядження голів облдержадміністрації та облради «Про виділення коштів» від 16.03.2020 № 25				
	Спільне розпорядження голів облдержадміністрації та облради «Про виділення коштів» від 17.09.2020 № 98				
6.	Цілі державної політики, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми				
	№ з/п	Ціль державної політики			
	1.	Співфінансування інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку у сфері освіти та охорони здоров'я, які реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.			

7.	Мета бюджетної програми: здійснення заходів щодо співфінансування інвестиційних проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я.						
8.	Завдання бюджетної програми:						
	№ з/п	Завдання					
	1	Забезпечення капітального ремонту об'єкту					
	2	Забезпечення будівництва об'єктів					
	3	Забезпечення реконструкції об'єктів					
9.	Напрями використання бюджетних коштів:						
							(гривень)
	№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів			Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
	1	Будівля головного корпусу комунально-лікувального профілактичного закладу «Чернігівська обласна дитяча лікарня» по вул. Пирогова, 16 в м. Чернігові – капітальний ремонт із застосуванням енергозберігаючих технологій по комплексній термомодернізації				1 839 045,00	1 839 045,00
	2	Григорівська загальноосвітня школа I-III ступеня на 11 класів у с. Григорівка Бахмацького району-будівництво з виділенням черговості (коригування) (перша, друга черги)				5 078 823,00	5 078 823,00
	3	Журавська загальноосвітня школа I-III ступеня імені Г.Ф. Вороного у с. Журавка Варвинського району- реконструкція із впровадженням комплексних заходів з теплореновації з виділенням черговості (друга черга)				866 000,00	866 000,00
		Усього			7 783 868,00	7 783 868,00	
10.	Перелік місцевих / регіональних цільових програм, що виконуються у складі бюджетної програми:						
							(гривень)
	№ з/п	Назва місцевої / регіональної програми		Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього	
11.	Результативні показники бюджетної програми:						
							(гривень)
	№ з/п	Показник	Один. виміру	Джерело інформації	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
		Завдання 1 – Забезпечення капітального ремонту об'єкту					
	1	Затрат:					
	1.1	Обсяг видатків на капітальний ремонт об'єкту	грн	Спільне розпорядження ОДА та облради		1 839 045,00	1 839 045,00
	2	Продукту:					

2.1	Кількість об'єктів	од.	Проектно-кошторисна документація		1	1
3	Ефективності:					
3.1	Середні витрати на капітальний ремонт одного об'єкту	грн	Розрахунок (п 1.1/п 2.1)		1 839 045,00	1 839 045,00
4	Якості:					
4.1	Рівень готовності об'єкту: Будівля головного корпусу комунально-лікувального профілактичного закладу «Чернігівська обласна дитяча лікарня» по вул. Пирогова, 16 в м. Чернігові – капітальний ремонт із застосуванням енергозберігаючих технологій по комплексній термо-модернізації	%	Розрахунок		100	100
Завдання 2 – Забезпечення будівництва об'єкту						
5	Затрат:					
5.1	Обсяг видатків на будівництво об'єкту	грн	Спільне розпорядження ОДА та облради		5 078 823,00	5 078 823,00
6	Продукту:					
6.1	Кількість об'єктів	од.	Проектно-кошторисна документація		1	1
7	Ефективності:					
7.1	Середні витрати на будівництво одного об'єкту	грн	Розрахунок (п 5.1/п 6.1)		5 078 823,00	5 078 823,00
8	Якості:					
8.1	Григорівська загальноосвітня школа I-III ступеня на 11 класів у с. Григорівка Бахмацького району-будівництво з виділенням черговості (коригування), (перша, друга черги)	%	Розрахунок		100	100
Завдання 3- Забезпечення реконструкції об'єктів						
9	Затрат:					
9.1	Обсяг видатків на реконструкцію об'єкту	грн	Спільне розпорядження ОДА та облради		866 000,00	866 000,00

10	Продукту:					
10.1	Кількість об'єктів	од.	Проектно-кошторисна документація		1	1
11	Ефективності:					
11.1	Середні витрати на реконструкцію одного об'єкту	грн	Розрахунок (п 9.1/п 10.1)		866 000,00	866 000,00
12	Якості:					
12.1	Журавська загальноосвітня школа I-III ступеня імені Г. Ф. Вороного у с. Журавка Варвинського району-реконструкція із впровадженням комплексних заходів з теплореновації з виділенням черговості (друга черга)	%	Розрахунок		100	100

Заступник начальника Управління _____

ПОГОДЖЕНО:

Департамент фінансів Чернігівської обласної державної адміністрації

Директор Департаменту _____

ПУБЛІЧНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ:
СПРОМОЖНОСТІ, ПРОГАЛИНИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

2021